

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

4063

POLÍTICA PÚBLICA DE GARANTÍAS Y RESPETO A LA LABOR DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL LIDERAZGO SOCIAL

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio del Interior
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio de Salud y Protección Social
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Trabajo
Unidad Nacional de Protección
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
Centro Nacional de Memoria Histórica

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 29 de noviembre de 2021

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruiz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Guillermo Antonio Herrera Castaño
Ministro del Deporte

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

Wilson Ruiz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Carmen Ligia Valderrama Rojas
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Angélica María Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Tito José Crissien Borrero
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

La población defensora de Derechos Humanos ha sido víctima de diversas afectaciones, que varían en su intensidad entre los territorios y parecen depender de cada contexto particular. Sin embargo, existen unos factores comunes que potencian los riesgos y facilitan la materialización de las amenazas, como la presencia de grupos armados ilegales y las economías ilícitas. En este contexto, la identificación de las amenazas y la gestión oportuna del riesgo, son relevantes para el funcionamiento efectivo de un sistema de prevención temprana, que permita precisar los riesgos, sus causas y las medidas de tratamiento requeridas, a partir de la caracterización de los entornos y la comprensión de las dinámicas territoriales, en las que convergen factores sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales. A su turno, la persistencia de los retos en la capacidad institucional y en la articulación entre las etapas de investigación, juicio y sanción de las agresiones contra la población defensora de Derechos Humanos para garantizar la sanción de los responsables, afectan las garantías de no repetición y la capacidad del sistema judicial de disuadir el delito y la violencia contra esta población.

Adicional a lo anterior, los prejuicios y estereotipos en contra de las personas defensoras de Derechos Humanos que, de manera individual o en conjunto con otras, denuncian violaciones o reclaman la realización plena de los Derechos Humanos, generan un impacto negativo en sus derechos, afectan los procesos que lideran y deterioran el trabajo organizativo, en la medida en que rompen vínculos significativos para la colectividad. En esos términos, las vulneraciones desincentivan la labor de defensa de los Derechos Humanos, debilitan la participación y erosionan la confianza de la comunidad en los procesos de liderazgo.

Para solucionar las problemáticas mencionadas, este documento promueve el desarrollo de estrategias de política a nivel nacional que permitan: (i) desarrollar estrategias institucionales conjuntas para intervenir los factores de riesgo que amenazan el ejercicio de defensa de los Derechos Humanos, (ii) fortalecer las capacidades institucionales para la prevención temprana y la protección oportuna de los defensores de Derechos Humanos, (iii) adoptar estrategias que fortalezcan las etapas de investigación, judicialización y sanción de las agresiones contra los defensores de Derechos Humanos; y (iv) robustecer las capacidades individuales y colectivas de los defensores de Derechos Humanos, para la promoción de los derechos y el reconocimiento a su labor.

Esta política será ejecutada en un horizonte de cinco años. Además, cuenta con el liderazgo y participación del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, Agencia Nacional de Defensa Jurídica para el Estado, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la Consejería para la Equidad de la Mujer

y Centro Nacional de Memoria Histórica. Las acciones contenidas en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que acompañan este documento, así como las recomendaciones que se formulan, se desarrollarán con recursos de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector participante.

Clasificación: D78; J18.

Palabras clave: líderes sociales, defensores de Derechos Humanos, garantías, respeto, homicidios.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	11
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	12
2.1. Antecedentes.....	12
2.2. Justificación.....	24
3. MARCO CONCEPTUAL	26
4. DIAGNÓSTICO.....	31
4.1. Persisten afectaciones y factores de riesgo contra la vida, la libertad, integridad y seguridad de los defensores de Derechos Humanos.....	31
4.1.1. Aumento de los homicidios y otras agresiones en contra de personas defensoras de Derechos Humanos	31
4.1.2. Concentración territorial de las afectaciones y de los factores de riesgo que amenazan la labor de defensa de los Derechos Humanos.....	40
4.2. Inadecuada gestión del riesgo para prevenir la materialización de las amenazas a la labor de defensa de los Derechos Humanos.....	51
4.2.1. Multiplicidad de instancias para la articulación institucional y la participación ciudadana para la protección y la prevención del riesgo.....	51
4.2.2. Capacidades limitadas para la advertencia temprana de escenarios de riesgo y la protección material de las personas defensoras de Derechos Humanos.....	52
4.3. Dificultades en la investigación, juicio y sanción de las agresiones contra las personas defensoras de Derechos Humanos	62
4.4. Dificultades en la consolidación de un ambiente favorable para la labor de defensa de los Derechos Humanos	65
4.4.1. Estigmatización a la labor de defensa de los Derechos Humanos.....	65
4.4.2. Afectación al tejido social en la vulneración a la defensa de los Derechos Humanos...	66
4.4.3. Debilidades en las capacidades de las organizaciones e individuos defensores de Derechos Humanos para el ejercicio de su labor	70
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	72
5.1. Objetivo general.....	73
5.2. Objetivos específicos.....	73
5.3. Plan de acción.....	74

5.3.1.	Desarrollar estrategias institucionales conjuntas para intervenir los factores de riesgo que amenazan el ejercicio de defensa de los Derechos Humanos.....	74
5.3.2.	Fortalecer las capacidades institucionales para la prevención temprana y la protección oportuna de los Defensores de Derechos Humanos.....	78
5.3.3.	Adoptar estrategias que fortalezcan las etapas de investigación, juicio y sanción de las agresiones contra las personas defensoras de Derechos Humanos	81
5.3.4.	Robustecer las capacidades individuales y colectivas de los defensores de Derechos Humanos para la promoción de los derechos y el reconocimiento a su labor	82
5.4.	Seguimiento	85
5.5.	Financiamiento	86
6.	RECOMENDACIONES.....	87
	ANEXOS.....	90
	Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	90
	BIBLIOGRAFÍA	91

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución de los homicidios contra las personas defensoras de Derechos Humanos 2010 – 2020.....	32
Gráfico 2. Distribución de homicidios confirmados por ámbito de liderazgo 2016 – 2020.....	34
Gráfico 3. Otras agresiones registradas (2016 - 2020).....	36
Gráfico 4. Otras agresiones y amenazas (2016 - 2020)	37
Gráfico 5. Departamentos con mayor número de homicidios confirmados a defensores de Derechos Humanos (2016 - 2020)	40
Gráfico 6. Departamentos con mayor número de homicidios confirmados a defensores de Derechos Humanos (2016 - 2020)	41
Gráfico 7. Distribución porcentual de homicidios confirmados de defensores de Derechos Humanos - municipios con y sin coca.....	48
Gráfico 8. Distribución porcentual de homicidios confirmados de defensores de Derechos Humanos por ámbito de liderazgo - Categorías de ruralidad período 2016 – 2020	49
Gráfico 9. Solicitud de protección totales vs solicitudes defensores de Derechos Humanos (2017-2020)	58
Gráfico 10. Relación solicitudes de defensores de Derechos Humanos vs resultados de las evaluaciones de riesgo (2017 – 2020)	59
Gráfico 11. Homicidios cometidos contra defensores de Derechos Humanos vs casos esclarecidos (2016 -2020)	63
Gráfico 12. Motivaciones para dejar actividades y tareas en Derechos Humanos y paz.....	72

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Presuntas causas de agresiones y vulneraciones referenciadas por medios de comunicación.....	42
Tabla 2. Coincidencia entre el número de otras agresiones y homicidios confirmados (2016 - 2020)	43
Tabla 3. Escenarios de riesgo para la labor de Defensa de los Derechos Humanos (2017 - 2020)	46
Tabla 4. Homicidios de defensores de Derechos Humanos por categoría de municipio	50
Tabla 5. Coincidencia entre el número de alertas tempranas y los homicidios entre 2017 - 2020	56
Tabla 6. Cantidad de beneficiarios y beneficiarias líderes sociales	59
Tabla 7. Cronograma de seguimiento	85
Tabla 8. Financiamiento indicativo por entidad de la política de garantías y respeto a la labor de defensa de los Derechos Humanos (millones de pesos)	86

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Homicidios y agresiones cometidos contra defensores de Derechos Humanos por municipios PDET y ZEII (2016-2020).....	44
---	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
BARCAS	Barómetro del Capital Social
CELIT	Cuerpo Élite de la Policía Nacional
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo
CIAT	Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ECP	Encuesta de Cultura Política
ESPOV	Estrategia de Protección a Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad
FCDS	Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenibles
FGN	Fiscalía General de la Nación
FFMM	Fuerzas Militares
GAO	Grupos Armados Organizados
GDO	Grupos Delincuenciales Organizados
GME	Grupos Móviles de Erradicación
IAEJ	Índice de Acceso Efectivo a la Justicia
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
JAC	Junta de Acción Comunal
MNG	Mesa Nacional de Garantías
MOE	Misión de Observación Electoral
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental

ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSIGD	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa
PAO	Plan de Acción Oportuna
PDS	Política de Defensa y Seguridad
PIB	Producto Interno Bruto
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNN	Parques Nacionales Naturales
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
UNP	Unidad Nacional de Protección
VILS	Vida, Integridad, Libertad y Seguridad
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral

1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta la Política Nacional de Garantías y Respeto para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos, enmarcada en la concepción del Estado como su principal garante, en el marco del respeto y el conocimiento de los Derechos Humanos y en el ejercicio de las libertades fundamentales (Asamblea General de Naciones Unidas, 1999). La Constitución Política de 1991 es el hito fundamental para la garantía de los derechos de las personas defensoras de Derechos Humanos. La carta política sentó las bases para el establecimiento de una arquitectura institucional destinada a la ampliación democrática y la protección de los Derechos Humanos, y a partir de ella se pusieron en marcha las políticas encaminadas a materializar este propósito de garantía y protección. Bajo ese marco se crearon diversos programas de protección y prevención, diseñaron instancias y espacios de coordinación, impulsaron estrategias para la investigación y sanción de las agresiones y se implementaron acciones para promover el liderazgo social.

A pesar de los avances en materia de respeto y garantías para la defensa de los Derechos Humanos, en el país persisten las agresiones a las personas defensoras de Derechos Humanos y los factores de riesgo que amenazan el libre ejercicio de esta labor. Esta política reconoce que esta situación obedece a múltiples causas y que su intervención compromete el esfuerzo institucional de corto, mediano y largo plazo, sentando las bases de estrategias amplias e integrales que permitan atacar las causas estructurales de estas problemáticas.

Entre las principales afectaciones a esta población, se cuentan las vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad. Estas ocurren principalmente en los territorios que tienen presencia de grupos armados y grupos delincuenciales organizados, así como de economías ilegales. De acuerdo con información registrada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, entre 2016 y 2019 los homicidios contra las personas defensoras de Derechos Humanos pasaron de 61 a 108. En 2020 fueron registrados 129: 66 de ellos confirmados y 63 continúan en proceso de verificación, por parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2021). Otras agresiones, como la desaparición forzada, amenazas, tentativa de homicidio, secuestro y delitos sexuales, entre 2016 y 2020 presentaron un incremento de 1.100 %, pasando de 144 a 2.096, respectivamente. El delito más relevante fue el de amenaza, que representó el 97 % del total de otras agresiones.

Adicionalmente, existen retos importantes en materia de prevención de estas vulneraciones, así como en materia de investigación, juicio y sanción de los agresores. En este sentido, los esfuerzos de articulación entre ramas del poder público aún tienen múltiples oportunidades de mejora. Entre ellas, se cuentan las mejoras necesarias en los dispositivos y sistemas que fueron diseñados para garantizar la emisión de alertas oportunas que garanticen una

acción institucional para evitar la materialización de los riesgos. De manera adicional, esta política identifica oportunidades de coordinación con la rama judicial, que permita responder a los retos de presencia institucional y tiempos de respuesta en los procesos de investigación, juicio y sanción, de manera que estos se constituyan en mecanismos de prevención y garantías de no repetición.

De manera complementaria, la defensa de los Derechos Humanos requiere de entornos favorables y ambientes habilitantes para el ejercicio de los liderazgos sociales. Por ejemplo, la discriminación y la estigmatización impiden el libre ejercicio de esta labor. De igual manera, la falta de capacidades individuales y organizacionales en esta materia afecta el desempeño de quienes desarrollan esta actividad y limita su alcance e impacto en las comunidades que pretenden beneficiar.

Por lo anterior, esta política propone articular de manera efectiva la operatividad de las estrategias institucionales en el territorio, garantizar una gestión eficiente de la información, fortalecer la prevención temprana, la protección individual y colectiva, robustecer la investigación, juicio y sanción a las violaciones de derechos, así como contrarrestar los desafíos en materia de seguridad. Igualmente, plantea avanzar hacia la consolidación de ambientes propicios para esta labor, a través de la promoción de una cultura de respeto, el fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas para el desarrollo de este ejercicio, y el restablecimiento del tejido social.

Este documento está desarrollado en seis secciones. La primera, incluye esta introducción; la segunda se refiere a los antecedentes y a la justificación de la política; la tercera analiza el marco conceptual; la cuarta presenta un diagnóstico de la situación actual, donde se identifica la evolución de las vulneraciones y afectaciones, así como de los retos para las garantías de los individuos y organizaciones que se dedican a la defensa de los Derechos Humanos; la quinta define la política y se plantean los objetivos, el plan de acción, seguimiento financiamiento; y, por último, se realizan recomendaciones para el logro de los objetivos planteados en esta política.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes

La Constitución Política establece, dentro de los fines esenciales y los deberes sociales del Estado, el mantenimiento de la convivencia pacífica y la protección de todas las personas en su vida, bienes, honra, creencias y la garantía de los demás derechos y libertades. Adicionalmente, define la vida como un derecho inviolable, protegen la dignidad humana y prohíbe la desaparición forzada, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Para el caso de los defensores de Derechos Humanos esta obligación del Estado adquiere mayor relevancia por tratarse de sujetos que, con ocasión de su labor, se encuentran sometidos a riesgos desproporcionados. Además, porque la garantía de los derechos se amplía cuando se trata de los defensores y líderes sociales, de manera que el solo hecho de ser amenazados compromete seriamente la vigencia del sistema democrático, y su vulneración o agresión se convierte en una pérdida colectiva, que afecta la diversidad, libertad y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (Corte Constitucional, Sentencia T - 111, 2021)¹. Bajo esta premisa es considerada la vocación de todas las personas de convertirse en defensoras de los Derechos Humanos, pues su ejercicio contribuye de manera valiosa a la consolidación del Estado democrático y pluralista, y a la promoción, el respeto y la protección de esos derechos y libertades personales (Asamblea General de la OEA, 1999)². El Estado colombiano ha realizado esfuerzos sostenidos en esta materia, buscando cumplir con las disposiciones mencionadas, que se detallan a continuación.

Programas de protección y prevención para la garantía de la labor de defensa de los Derechos Humanos

Los primeros programas de protección para poblaciones específicas en riesgo fueron implementados entre 1996 y 2000. Entre ellos, sobresalen el Programa para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Sindicales, Testigos y Personas Amenazadas³; el Programa de Protección a Dirigentes, Miembros de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano⁴; y el Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales⁵. Al mismo tiempo, se constituyeron diversos escenarios con organizaciones sociales para impulsar los procesos relacionados con la protección de los Derechos Humanos. Entre estos espacios estaban: el Comité de Derechos Humanos del Sector Sindical, el Comité de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, la Mesa Permanente de Concertación

¹ La garantía de los derechos de las personas defensoras de los Derechos Humanos se sustenta esencialmente en los principales tratados internacionales de Derechos Humanos y en los artículos 1º y 2º de la Constitución Política. Adicional a los artículos 11 y 12, ya mencionados. El texto constitucional consagra, además, los derechos a la libertad de expresión (Art. 20), de pensamiento y opinión (art. 37), la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación (art.38); y, de manera particular, señala el deber de las personas y los ciudadanos de defender y difundir los Derechos Humanos como fundamento de la convivencia pacífica (art.95).

² Corte Constitucional, sentencias T-707 de 2015, M. P. María Victoria Calle Correa, y T-469 de 2020, M. P. Diana Fajardo Rivera.

³ Decreto No. 372 de 1996.

⁴ Decreto 978 de 2000.

⁵ Decreto 592 de 2000.

con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras (Soto, 2006)⁶.

En 1999 el Gobierno nacional adoptó la Política de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario. Esta política trazó como objetivos la protección de los defensores de Derechos Humanos, la prevención de violaciones a sus derechos y la reparación de daños. Bajo esa orientación, propuso por primera vez la puesta en marcha de un Sistema de Alertas Temprana, con el objeto de prevenir la ocurrencia de masacres y desplazamientos, y consolidar la información de las entidades y la comunidad.

Posteriormente, se puso en funcionamiento el Programa de Protección de Derechos Humanos⁷, a cargo del entonces Ministerio del Interior y de Justicia. Esto se logró a través del Decreto 2816 de 2006⁸, mediante el cual también se reglamentaron por primera vez aspectos administrativos, de procedimiento, clasificación de riesgos, beneficios y obligaciones de los protegidos⁹. El programa tuvo diferentes modificaciones hasta que finalmente se tomó la decisión de fortalecerlo a través de la modificación de la estructura del estado y se creó la Unidad Nacional de Protección (UNP)¹⁰. Esta entidad asumió los programas existentes relativos a líderes sociales, políticos y defensores de Derechos Humanos.

⁶ Entre estos espacios estaban el Comité de Derechos Humanos del Sector Sindical, el Comité de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras (ACNUDH).

⁷ El Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia tenía por objeto apoyar al Gobierno nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto del Programa que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias. Inicialmente, este Programa buscaba proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personales de dirigentes sindicales y de líderes de ONG defensoras de derechos humanos, pero su cobertura se ha venido extendiendo a los siguientes grupos poblacionales: a) Dirigentes o activistas de grupos políticos, grupos de oposición, organizaciones sociales, cívicas, comunales, gremiales, sindicales, campesinas, grupos étnicos, ONG de derechos humanos y miembros de la misión médica; b) Testigos de casos de violación de derechos humanos y derecho internacional humanitario; c) Dirigentes y miembros de la Unión Patriótica (UP) y del Partido Comunista Colombiano (PCC); d) Periodistas y comunicadores sociales; e) Alcaldes, concejales, personeros y diputados; f) Funcionarios y ex funcionarios responsables del diseño, coordinación y ejecución de la política de paz o de derechos humanos, del Gobierno nacional.

⁸ 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.

⁹ El Decreto 2816 fue derogado por el Decreto 1740 de 2010 y este a su vez por Decreto 4912 de 2011, el cual estructuró 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, con la intención de unificar los Programas de Protección existentes y promover la protección oportuna, idónea y eficaz a las poblaciones en riesgo, y para optimizar los recursos financieros, humanos y físicos.

¹⁰ Creada a través del Decreto Ley 4065 de 2011, por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.

En 2011 el Gobierno nacional identificó la necesidad de unificar los programas de protección y las instancias creadas hasta ese momento. Así, mediante el Decreto 4912 de 2011 se puso en marcha el Programa de prevención y protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, con la finalidad de garantizar los derechos mencionados a las personas, grupos y comunidades que se encuentran en riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones, y que se encuentran bajo la responsabilidad de la UNP, Policía Nacional y Ministerio del Interior. Esta modificación normativa fue un intento relevante para la coordinación de las estrategias implementadas por el Gobierno nacional y para territorializar la política pública en esta materia. Sin embargo, todavía persiste la dispersión normativa y de instancias, así como los desafíos en la coordinación de estrategias entre las entidades del orden nacional y local.

Ahora bien, es importante reconocer el rol preponderante de la Corte Constitucional en materia de definición de la protección colectiva. Mediante varios pronunciamientos jurisprudenciales, entre ellos el Auto 200 del 2007 (Corte Constitucional, 2007), Auto 266 de 2009 (Corte Constitucional, 2009), Auto 321 de 2015 (Corte Constitucional, 2015) y Auto 373 del 2016 (Corte Constitucional, 2016), esa corporación hizo un llamado al Gobierno nacional para la inclusión de un instrumento de medición del riesgo a nivel de grupos, colectivos o comunidades, vinculando al Ministerio del Interior y la UNP para la construcción de una ruta de protección colectiva. El concepto de protección colectiva se extendió hacia una dimensión territorial y comunitaria. En ese sentido, los espacios humanitarios en 2002 (Programa de Desarrollo y Paz de Magdalena Medio, 2008), y las zonas de reserva campesina se constituyeron como escenarios claves en la instrumentalización de la protección colectiva. Posteriormente, la Ley 1448 de 2011¹¹ y el Decreto Ley 4800 de 2011 introdujeron lineamientos relevantes en materia de protección. Si bien el término colectivo se suscribe a la defensa de los derechos a nivel de organizaciones, comunidades y colectivos, su estrategia se profundizó con el enfoque étnico en pueblos indígenas, comunidades negras y comunidad Rrom.

Ello supone un desarrollo del concepto de protección colectiva con enfoque diferencial sobre cuatro dimensiones: autonomía, derechos territoriales, territorio, y los pueblos y comunidades que lo habitan. En 2015 se expidió la Resolución 1085 mediante la cual se adoptó el protocolo para implementar la ruta de protección colectiva del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y de la UNP¹². Esta ruta marcó un hito en los abordajes hasta el momento desarrollados, al proponer una óptica complementaria a las medidas de protección

¹¹ 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.

¹² Mediante auto 266 del 2009, la Corte Constitucional señaló la importancia de adoptar un instrumento no individual sino colectivo de valoración de riesgo y, en consecuencia, la necesidad de adoptar las medidas de protección colectivas, desde un enfoque preventivo y de intervención temprana.

temporales e individuales, desde una perspectiva colectiva y tendiente a la prevención. Su carácter innovador también radicó en el reconocimiento de las particularidades territoriales y poblacionales colectivas de los sujetos de protección, buscando atacar las causas de las violaciones de derechos a las comunidades. En el marco del mencionado protocolo, se creó el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (CERREM) para comunidades y colectivos del país. Con este comité se incorporó el enfoque de género en la protección a mujeres en riesgo¹³, con el objeto de dirigir las medidas hacia una protección integral y con un enfoque colectivo¹⁴. Adicional a la Resolución 1085 de 2015, a través del Decreto 2078 de 2017 se adoptó la Ruta de Protección Colectiva del Programa de Prevención y Protección y se determinó su coordinación a cargo del Ministerio del Interior (Dirección de Derechos Humanos) y de la Unidad Nacional de Protección (UNP).

En materia de prevención, a través del Decreto 1581 de 2017 se adoptó la Política de prevención de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades. Este instrumento definió seis estrategias que e incorporó acciones dirigidas a enfrentar las causas estructurales de violaciones de estos derechos, como las dinámicas económicas ilegales, acceso a la justicia, cultura en Derechos Humanos y restricciones a la libertad por disputa a la tierra y el territorio. Además, esta normatividad incorporó la definición de defensor de Derechos Humanos en línea a los estándares internacionales, y propuso una línea específica dirigida a la no estigmatización. Sin embargo, a pesar de la visión innovadora e integradora de este decreto, persisten los retos en la articulación institucional y la coordinación nación – territorio para su adecuada implementación, especialmente en la respuesta encaminada a contrarrestar los factores de riesgo y vulnerabilidad derivados de las actividades del colectivo. Así mismo, continúa prevaleciendo la implementación de medidas de protección individual sobre las colectivas. En el contexto de protección a poblaciones vulnerables, en junio de 2021 se expidió el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, respondiendo a las nuevas realidades de la política y considerando los aprendizajes de los cerca de diez años de su

¹³ De acuerdo con lo establecido en el Decreto 1066 de 2015, el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas tiene por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias. Lo componen los siguientes actores: Un delegado del Procurador General de la Nación; Un delegado del Defensor del Pueblo; Un delegado del Fiscal General de la Nación; Un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Un delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, cuando se trate de casos de población desplazada; Cuatro (4) delegados de cada una de las poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección, quienes estarán presentes exclusivamente en el análisis de los casos del grupo poblacional al que representan; Delegados de entidades de carácter público cuando se presenten casos relacionados con sus competencias y Representante de un ente privado, cuando el Comité lo considere pertinente.

¹⁴ Resolución 805 de 2012, por la cual se expide el protocolo específico con enfoque de género y derechos de las mujeres a que se refiere el artículo 50 del Decreto 4912 de 2011.

implementación y atendiendo al marco constitucional del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición.

Esfuerzos de coordinación interinstitucional para la prevención y protección

El principal hito en materia de articulación institucional para la prevención de violaciones a los Derechos Humanos es la puesta en marcha del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT)¹⁵. El SAT, creado en 2001, involucró a la Defensoría del Pueblo en el propósito de prevenir violaciones masivas de Derechos Humanos y DIH (Defensoría del Pueblo, 2014). Paralelamente, desde 2002 la CIAT buscó orientar y coordinar las acciones a desarrollar por las distintas entidades nacionales, regionales y locales para controlar o mitigar el riesgo advertido por el SAT y brindar protección a las poblaciones amenazadas (Defensoría del Pueblo, 2014). Cabe anotar que, en sus inicios, la CIAT actuó como una Comisión Adhoc, de tal suerte que su formalización se efectuó en 2007.

Sin embargo, ante la presencia de organizaciones, hechos y conductas criminales que amenazan el ejercicio de los derechos y libertades de la población, entre ellas la población defensora el Decreto 2124 de 2017¹⁶ creó el Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida, en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final). Una de sus motivaciones principales fue modificar la estructura para integrar en un solo sistema los componentes de alertas tempranas, liderado por la Defensoría del Pueblo, y de respuesta rápida, coordinado por el Ministerio del Interior, para evitar la duplicidad de funciones e impulsar las estrategias de prevención. Con esta modificación la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, CIAT, pasó a denominarse Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas, CIPRAT. Este esfuerzo, de coordinar el Sistema de Alertas Tempranas y la institucionalidad encargada de la respuesta y articulación entre las entidades nacionales y locales para la mitigación del riesgo advertido, requiere un análisis sobre el cumplimiento de sus objetivos,

¹⁵ Cabe mencionar que, de manera anterior a la creación de este engranaje, el Estado había puesto en marcha, desde 1997, la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores (Decreto 1413, 1997) se cuenta entre las primeras instancias creadas. Este espacio, que a la fecha todavía se encuentra en fruncimiento, tiene entre sus principales objetivos: (i) impulsar la protección y promoción de los derechos de los trabajadores, especialmente de los derechos a la vida, integridad y libertad sindical; (ii) hacer seguimiento al avance de las investigaciones sobre los hechos de violencia contra los dirigentes y asociados a organizaciones sindicales, principalmente homicidios y amenazas; (iii) promover el desarrollo de capacitaciones sobre la ruta de protección; y (iv) trasladar a las autoridades competentes, como la UNP y la Fiscalía General de la Nación, las situaciones de riesgo que llegan a su conocimiento.

¹⁶ 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.

la idoneidad de las recomendaciones para contrarrestar las amenazas y la efectiva coordinación con las autoridades locales y con los programas y estrategias de prevención y protección a defensores de Derechos Humanos.

Otra de las instancias relevantes diseñadas para la prevención de vulneraciones y la promoción del liderazgo social es la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, creada por el Decreto 1314 de 2016¹⁷. Su finalidad es coordinar y orientar la formulación, ejecución y seguimiento del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y defensoras de Derechos Humanos. La creación de esta estrategia reflejó el compromiso del Estado en implementar medidas encaminadas a garantizar el pleno goce y efectivo de los derechos de este sector poblacional de las mujeres. Sin embargo, la Corte Constitucional señaló en diversas oportunidades¹⁸ que el conflicto armado afectó de manera diferencial y desmedida a los sujetos de especial protección constitucional, y que persiste la necesidad de fortalecer las políticas de prevención y atención a riesgos desde un enfoque diferencial. En ese contexto, aunque se han adoptado estrategias como las mencionadas, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas determinó que persisten dificultades en relación con su implementación, desafíos que impiden consolidar una respuesta efectiva y oportuna frente a la prevención y ocurrencia de hechos victimizantes en grupos poblacionales específicos.

Igualmente, dando cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo Final, a partir de 2017 se crearon y reglamentaron herramientas e instancias encaminadas a la coordinación y la participación de las instituciones, la comunidad y el territorio. Entre estos avances se encuentran el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios¹⁹, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)²⁰ y el Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política²¹. El primero, tiene por objetivo la puesta en marcha de medidas territoriales de prevención, protección, seguridad y promoción de la denuncia de comunidades y organizaciones defensoras de Derechos Humanos, así como de sus líderes, dirigentes y activistas. El segundo, se encarga del diseño y seguimiento de la política pública y

¹⁷ Decreto 1314 de 2016, Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos.

¹⁸ Auto 092 de 2008 (Corte Constitucional, 2008), Auto 251 de 2008 (Corte Constitucional, 2008), Auto 006 de 2009 (Corte Constitucional, 2009), Auto 098 de 2013 (Corte Constitucional, 2013), Auto 173 de 2014 (Corte Constitucional, 2014), Auto 266 de 2017 (Corte Constitucional, 2017), 735 de 2017 (Corte Constitucional, 2017), y Auto 756 de 2018 (Corte Constitucional, 2018).

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Decreto 895 de 2017. por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atenten contra los defensores de Derechos Humanos. Finalmente, el tercero tiene como finalidad contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución.

La necesidad de coordinar las políticas y programas con el territorio tiene sustento en el artículo 303 de la Constitución Política que señalaron a los gobernadores como agentes del presidente para el mantenimiento del orden público y a los alcaldes como las primeras autoridades de policía del municipio o distrito, modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 2 de 2002, y en el artículo 315 de la Carta Política. Bajo esa orientación el Decreto 2252 de 2017 especificó las responsabilidades de los alcaldes y gobernadores como primeros respondientes en la detección temprana de situaciones de riesgo contra defensores de Derechos Humanos. En ese sentido, dentro de las funciones de estas autoridades se encuentran: (i) diseñar e implementar acciones tendientes a fortalecer la prevención temprana, en el marco de los consejos territoriales de seguridad; (ii) crear y ajustar mecanismos que prevengan la materialización de los riesgos; (iii) activar las rutas de protección individual y colectiva para el caso de los defensores de Derechos Humanos que se encuentren en riesgo; y (iv) diseñar e implementar sistemas de control y seguimiento de las acciones que se adopten a nivel local.

De manera más reciente, entre 2018 y 2020 el Gobierno nacional impulsó instrumentos de política pública para mitigar las agresiones contra los líderes y defensores, como el Plan de Acción Oportuna (PAO), con el objeto de articular, orientar y coordinar los diferentes programas de protección y recursos de las entidades del Gobierno con competencia en la prevención y protección individual y colectiva. En ese marco, a través del Decreto 2137 de 2018, se constituyó la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) para: (i) hacer seguimiento a las amenazas contra los defensores de Derechos Humanos y de las acciones que adelanta el gobierno para su protección; (ii) coordinar y orientar el diseño, la implementación y el seguimiento del PAO; (iii) hacer recomendaciones para priorizar la inversión y la gestión de esquemas de cofinanciación y ejecución para la implementación del PAO; (iv) impulsar acciones para promoción y protección de la labor de defensa de los Derechos Humanos; (v) formular recomendaciones al Consejo Nacional de Seguridad para la conformación de Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) y articular la formulación de lineamientos para la respuesta institucional en estas zonas; (vi) orientar la adopción de herramientas tecnológicas para la evaluación del riesgo y facilitar la definición de medidas a implementar; (vii) impulsar la modificación y adopción de normas que promuevan la reingeniería necesaria para el funcionamiento y articulación de los diferentes componentes del programa de protección, y (viii) coordinar la implementación de las medidas de protección colectiva y generar proyectos de

autoprotección. Actualmente, esta instancia nacional es la llamada a orientar, articular y priorizar los esfuerzos del Estado para el respeto, garantía y promoción de los derechos de las personas defensoras de los Derechos Humanos.

De manera reciente, el Gobierno nacional a través del Decreto 1138 de 2021²², con el objeto de impulsar el cumplimiento de los objetivos y estrategias de la Comisión Intersectorial del PAO, creó: (i) el Comité Social del PAO para la prevención y promoción de los derechos de los defensores de Derechos Humanos, con la finalidad principal de articular iniciativas institucionales y promover el diálogo, concertación e interlocución entre el Gobierno nacional, los defensores y organizaciones; (ii) Comité Operativo del PAO para la protección y reacción inmediata frente a las vulneraciones a la vida, libertad, seguridad e integridad de los defensores de Derechos Humanos; y (iii) la Mesa Interinstitucional de seguimiento a homicidios contra las personas de Derechos Humanos.

Por otra parte, vale la pena mencionar los esfuerzos del Estado en la interlocución entre la institucionalidad y los diferentes sectores sociales y las personas defensoras y líderes sociales²³. En estos procesos se ha procurado una interlocución tripartita (Gobierno y organizaciones defensoras de Derechos Humanos de la sociedad civil, con el acompañamiento de la comunidad internacional); por ejemplo, para la formulación del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario²⁴. En ese marco, entre abril y mayo de 2009, el Gobierno nacional, cuatro plataformas de Derechos Humanos²⁵ y dieciséis sectores sociales, acordaron un procedimiento para examinar las garantías que deben ofrecerse a los líderes y defensores, respecto a la realización de sus actividades. En consecuencia, se estableció la Mesa Nacional de Garantías (MNG), junto con mesas regionales en catorce departamentos (PNUD, 2019). Desde ese año, la MNG tiene tres objetivos fundamentales: (i) establecer un diálogo sobre la necesidad de proporcionar garantías a las organizaciones de derechos sociales y humanos con objeto de adoptar decisiones pertinentes en los planos nacional y regional; (ii) aumentar el grado de confianza entre la sociedad civil y las autoridades del Estado,

²² Decreto 1138 de 2021, por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 2137 de 2018.

²³ En particular, se destaca la instalación de espacios como la Comisión Consultiva de Alto Nivel para comunidades afrocolombianas (Decreto 1371 de 1994), el Comité Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (Decreto 1396 de 1996), la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores (Decreto 1413 de 1997), el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (Decreto 1592 del 2000) y la Mesa de seguimiento a la implementación de las recomendaciones anuales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Decreto 1290 de 1995).

²⁴ Cabe anotar que este proceso en su momento no pudo terminarse, debido a que las organizaciones de la sociedad civil suspendieron su participación, expresando que el incremento de las agresiones en contra de las personas defensoras de Derechos Humanos no permitía contar con garantías para su participación (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

²⁵ Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz; Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; La Alianza de Organizaciones Sociales y Afines y, La Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos.

y (iii) vigilar los compromisos establecidos sobre las garantías en los planos nacional y regional (Consejo de Derechos Humanos A/HRC/13/22/Add.3 , 2010). A la fecha, la MNG que mantiene su vigencia realiza una valoración sobre los indicadores de avance en relación con los acuerdos allí concertados en materia de protección, prevención e investigación. Vale la pena destacar que éste ha sido un escenario reconocido en los informes de órganos internacionales de protección de Derechos Humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

Además de la MNG, existen al menos diez espacios que, por norma, buscan garantizar la participación de la ciudadanía en asuntos relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la prevención de sus vulneraciones. Entre estos, se encuentran: (i) la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas²⁶; (ii) la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad²⁷; (iii) el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM)²⁸; (iv) los Comités Territoriales de Justicia Transicional²⁹; (v) los Subcomités Técnicos del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas³⁰; (vi) la Mesa Regional Amazónica³¹; (vii) la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas³²; (viii) la Comisión Nacional de diálogo del Grupo étnico Rrom o Gitano³³; (ix) la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos³⁴, y (x) el Comité de seguimiento a la Ley 1257³⁵.

Estrategias para el impulso de la investigación y sanción de las agresiones contra los defensores de Derechos Humanos y el contexto de las vulneraciones

En 2006 se constituyó el denominado *Acuerdo Tripartito por la Libertad de Asociación y la Democracia*, formalizado entre el Gobierno nacional, los sindicatos y empresarios colombianos. En el marco de ese Acuerdo se reiteró el cumplimiento de las políticas nacionales del trabajo, priorizando los Derechos Humanos de los trabajadores y el derecho de asociación sindical, por lo que se suscribió el convenio Interadministrativo n° 154 de 2006, entre la Fiscalía General de la Nación y la Vicepresidencia de la República. A través de ese convenio

²⁶ Creada por el Decreto 1396 de 1996.

²⁷ Creada por el Decreto Ley 154 de 2017.

²⁸ Creado por el Decreto 4912 de 2011.

²⁹ Creados por la Ley 1448 de 2011 y reglamentados por el Decreto 4800 de 2011.

³⁰ Creados por la Ley 1448 de 2011 y reglamentados por el Decreto 4800 de 2011.

³¹ Reglamentada por el Decreto 3012 de 2005.

³² Reglamentada por el Decreto 1397 de 1996.

³³ Creada por el Decreto 2957 de 2010.

³⁴ Creado por la Ley 1257.

³⁵ En 2017, la CIAT fue modificada en virtud del Decreto 2124 de 2017, creándose la Comisión Intersectorial de Respuesta y Reacción Rápida (CIPRAT) con la participación de las entidades territoriales y en respuesta al Acuerdo Final. La CIPRAT es la encargada de coordinar e impulsar medidas preventivas y de reacción rápida por parte de autoridades y entidades creada en el Decreto 2124 de 2017.

interadministrativo se adoptaron medidas de descongestión judicial y seguimiento de las investigaciones que vinculan a la víctima con una organización sindical. Bajo esa orientación, entre 2008 y 2021 se han venido creando y prorrogando instancias judiciales para atender los procesos relacionados con los delitos contra los líderes sindicalistas (Acuerdo n° 4924 del 25 de junio de 2008). Así, entre 2018 y 2021, fueron expedidos diferentes acuerdos encaminados a prorrogar la medida judicial de descongestión, por lo que actualmente, a través del Acuerdo PCSJA21-11795 del 2 de junio 2021, se prorrogó hasta el 30 de junio de 2022 el funcionamiento de los juzgados 10 Penal del Circuito Especializado de Bogotá y el 11 Penal del Circuito Especializado.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación (FGN) adoptó la Directiva 011 de 2016³⁶, sobre la investigación de amenazas contra personas defensoras de Derechos Humanos, a través de la cual definió el concepto de defensor de Derechos Humanos dentro de la ruta metodológica de la investigación criminal. Adicionalmente, con el fin de incorporar modelos y prácticas internacionales para la investigación y procesamiento de crímenes contra defensores de Derechos Humanos, la FGN adoptó la Directiva 002 de 2017³⁷ para establecer una estrategia de investigación y judicialización de los delitos cometidos contra las personas defensoras de Derechos Humanos. Lo anterior, a partir de parámetros técnicos que permitieron plantear hipótesis investigativas y definir acciones institucionales estandarizadas, estratégicas y articuladas en materia de investigación.

En materia de respeto y garantía a la labor de defensa de los Derechos Humanos, el Estado colombiano ha propendido por articular las estrategias que implementan los diferentes sectores. Así, la Política de Defensa y Seguridad expedida (PDS) (Ministerio de Defensa Nacional, 2019) estableció un componente específico de protección prioritaria a líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, enfocado en la captura de victimarios y el desmantelamiento de estructuras armadas que ataque a esta población. Esta política determinó que la materialización de este propósito implica la articulación de capacidades institucionales de inteligencia e investigación criminal, y mencionó un enfoque preventivo en las zonas donde es factible que persistan las actividades delictivas contra esta población. Igualmente, la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Gobierno de Colombia, 2019) reconoció a los líderes sociales como una de las poblaciones con mayor riesgo y se comprometió con lo planteado para defensores de Derechos Humanos en la PDS. Adicionalmente, reconoció a los líderes sociales como

³⁶ Artículo 30 de la Ley 599 del 2000.

³⁷ Directiva 002 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación, mediante la cual se establecen lineamientos para la protección de los derechos de defensoras y defensores de Derechos Humanos, se amplía en concepto de defensores de derechos humanos y se recomienda al Gobierno la creación de un registro único sobre la vulneración de derechos a defensores y líderes sociales.

una de las poblaciones con mayor riesgo y determinó que la protección se enfatizará especialmente en las zonas más susceptibles a la afectación de los líderes y con medidas de protección reforzadas también en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII).

Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha fortalecido la presencia institucional e impulsado la sanción de los responsables de las agresiones contra la población líder y defensora de Derechos Humanos. Así, en el segundo semestre de 2020 lideró la creación de once Juzgados Penales del Circuito Especializados para la investigación y juzgamiento. En total, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre 2020 y 2021, se invertirán 37.124 millones de pesos para este proyecto de ampliación de jueces. Asimismo, de acuerdo con la información entregada por esta entidad, se crearán 815 cargos, dentro de los cuales están previstos los once jueces penales del circuito especializado. (Comunicación oficial del Ministerio de Justicia y del Derecho, 2021).

Igualmente, entre los lineamientos relevantes para la investigación, juicio y sanción de las agresiones contra las personas defensoras de Derechos Humanos, se encuentra el Plan Nacional de Política Criminal, 2021-2025. Este documento de política incorporó dentro de sus objetivos específicos la reducción de los homicidios de líderes y defensores de Derechos Humanos en el país. Ese plan evidenció el aumento de las agresiones y los factores de riesgo para el libre ejercicio de la defensa de los Derechos Humanos en Colombia.

Respecto a los avances de la arquitectura institucional del Estado para el fortalecimiento de los procesos de investigación criminal y sanción, Colombia presentó en 2018³⁸ ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas una relación de instituciones creadas para garantizar la labor de defensa de las personas defensoras de Derechos Humanos y el esclarecimiento de las vulneraciones. Entre ellas, se encuentran: el Cuerpo Élite de la Policía Nacional (Gobierno de Colombia, 2018), la Subdirección Especializada de la UNP³⁹ y la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones y Conductas Criminales de la FGN⁴⁰. Si bien la puesta en marcha de estos grupos ha sido un avance relevante en esta materia, se requiere evaluar y establecer si desde su creación se vienen cumpliendo de manera efectiva y oportuna las funciones asignadas en materia de investigación criminal, su articulación en el territorio y los ajustes necesarios para mejorar su efectividad.

Promoción de ambientes favorables al liderazgo social

³⁸ Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos.

³⁹ Creada mediante el Decreto 300 de 2017.

⁴⁰ Creada mediante el Decreto 898 de 2017.

En diciembre de 2018 se expidió el Documento CONPES 3955 *Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia*⁴¹ con el propósito de generar garantías integrales para el fortalecimiento de las organizaciones de acción comunal, de sus miembros y de sus dignatarios. Sus acciones se implementarán a 2022 con un costo estimado de 90.000 millones de pesos. A la fecha de expedición de la Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos, el Documento CONPES 3955 tiene un porcentaje de avance del 71,5 %.

En diciembre de 2019 el Gobierno nacional publicó el Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de Derechos Humanos, a través del cual se evidenciaron algunos retos relevantes en esta materia y se emitieron los lineamientos base de esta política pública para fortalecer las garantías para el ejercicio del liderazgo social y la defensa de los Derechos Humanos. Este Marco de Política ha sido un insumo relevante para el diseño de esta política y para la adopción de estrategias implementadas del Gobierno nacional, entre 2019 y 2021. Su implementación ha sido complementada con acciones capacitación y asesoría a las autoridades locales para la ejecución de estrategias de prevención de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que respondan a las particularidades de los territorios. En ese sentido, entre 2020 y 2021 el Ministerio del Interior creó diversas estrategias encaminadas a la promoción de la participación ciudadana y al fortalecimiento del pluralismo, la libertad de expresión y la participación, para la generación de un ambiente propicio para la labor de defensa de los Derechos Humanos⁴². Igualmente, vale la pena mencionar que en agosto de 2021 se expidió el Documento CONPES 4040 *Pacto Colombia con las Juventudes: Estrategia para fortalecer el Desarrollo Integral de la Juventud*⁴³, con el objeto de impulsar el desarrollo integral de la población joven urbana y rural y la construcción de sus proyectos de vida, para contribuir a su vinculación como agentes de desarrollo político, económico, social y cultural del país.

2.2. Justificación

Los esfuerzos 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 democrático y pluralista. No obstante, se requiere avanzar hacia su articulación efectiva y hacia

⁴¹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3955.pdf>.

⁴² Entre estos programas se encuentran: (i) Construyendo liderazgo para la defensa de los Derechos Humanos, en los departamentos de Arauca, Caquetá, Córdoba, Meta, Putumayo y Risaralda; (ii) Pactos ciudadanos contra la estigmatización y a favor de los defensores y líderes, que impactó 31 municipios; (iii) la campaña Líder es Colombia, de alcance nacional; y (iv) la creación del Comité de los Bancos de Proyectos y el Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia.

⁴³ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4040.pdf>.

la adecuación de las iniciativas institucionales a los desafíos actuales en esta materia. En efecto, la necesidad de responder a distintos retos y coyunturas en materia de prevención y protección, han tenido por consecuencia una prolífica producción normativa y de política que plantea retos en materia de coherencia y eficacia. A este respecto, cabe resaltar particularmente que el país no cuenta con evaluaciones de las acciones e iniciativas adelantadas, lo que ha dificultado el análisis de resultados e impactos de estos esfuerzos.

Es por esta razón que el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* determinó, en su Pacto por la legalidad, que debía formularse e implementarse una política pública nacional de prevención y protección integral de líderes y lideresas sociales, comunales, periodistas y defensores de Derechos Humanos. Así, esta política busca atender los retos que persisten para garantizar el ejercicio de la labor de defensa de los Derechos Humanos, a pesar de los esfuerzos adelantados por el Estado colombiano.

En un primer momento, estos se centraron en la creación de diversos programas encaminados a la protección material e individual, para contrarrestar los riesgos inminentes. De manera más reciente, se avanzó en la protección colectiva, de comunidades y organizaciones y se ha venido posicionando la importancia de adoptar medidas más orientadas hacia abordajes preventivos para la mitigación efectiva de los riesgos y la solución a sus causas estructurales. No obstante, los contextos y dinámicas complejos y heterogéneos de los territorios en los que más ocurren las agresiones requieren de abordajes especializados, que combinen la reacción y la prevención de manera efectiva.

En este sentido, ha jugado un rol preponderante la consolidación de un Sistema que promueve la articulación entre el Sistema de Alertas Tempranas, a cargo de la Defensoría del Pueblo, y la institucionalidad del Gobierno nacional encargada de la coordinación de estrategias entre las entidades del orden nacional y territorial. Sin embargo, la multiplicidad de instancias y normas vigentes complejizan la acción institucional y la definición de roles en la intervención integral y oportuna de los factores de riesgo que rodean la labor de defensa de los Derechos Humanos. En este mismo sentido, es necesario brindar mayor impulso a consolidar la información oficial, ampliar el abordaje en la construcción de los contextos de riesgo y profundizar en el enfoque que reconoce las particularidades territoriales, para robustecer las acciones del Estado en esta materia.

Estos esfuerzos en la construcción de la política y en el diseño de una arquitectura institucional para la prevención y protección de las personas defensoras de Derechos Humanos han sido complementados con estrategias integrales que aborden los desafíos persistentes en la articulación de las etapas de investigación, juicio y sanción de los responsables de las agresiones contra los defensores y defensoras de Derechos Humanos. En particular, el país ha tenido avances importantes en la ampliación de las garantías de seguridad y en la coordinación

y robustecimiento de las instituciones encargadas en el territorio de la investigación criminal y juicio. No obstante, los retos en materia de articulación con otras ramas del poder público, para garantizar una mayor presencia institucional y una mayor celeridad de la administración de justicia, implican retos importantes en un futuro próximo.

Finalmente, es necesario profundizar y perfeccionar los esfuerzos tendientes a crear conciencia sobre la importancia que tiene la defensa de los Derechos Humanos en el país y a resaltar y promover el rol que juegan las personas que se dedican a esta labor. En este sentido, es fundamental luchar contra la estigmatización de esta población y fortalecer sus capacidades, las de sus organizaciones y comunidades, de manera que puedan desarrollar libremente esta actividad y, al mismo tiempo, contribuir al desarrollo de la sociedad.

En virtud de lo expuesto, se requiere contar con una hoja de ruta que consolide y oriente los esfuerzos y las iniciativas institucionales. Sus particularidades deberán radicar en el desarrollo de una perspectiva preventiva, multidimensional y diferencial, en la previsión de una respuesta institucional que contrarreste las causas estructurales de este problema y que permita adoptar medidas comprehensivas, orientadas a promover un ambiente favorable para la labor de defensa de los Derechos Humanos.

3. MARCO CONCEPTUAL

Para el Estado colombiano el ejercicio del liderazgo social y la defensa de los Derechos Humanos gozan de toda legitimidad y los reconoce como factores fundamentales en el equilibrio social, conforme con los principios constitucionales, legales e instrumentos internacionales, donde se consagran obligaciones generales de promoción, prevención, respeto y garantías para esta labor.

Los principales instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos suscritos y ratificados por Colombia, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de Naciones Unidas, 1996) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969), consagran dos obligaciones generales y permanentes de los Estados: la de respeto y garantía. La obligación de respeto implica que el Estado debe asegurar que los servidores públicos o los particulares que ejercen funciones públicas se abstengan de: (i) vulnerar, limitar o impedir de manera ilegítima o ilegal el ejercicio de los Derechos Humanos; y (ii) permitir, tolerar o instigar la afectación de los derechos. A su turno, la obligación de garantía demanda al Estado: (i) organizar la institucionalidad para el aseguramiento jurídico de los Derechos Humanos; (ii) generar las condiciones para el ejercicio pleno y libre de los Derechos Humanos; (iii) brindar una protección especial a las personas en situación de riesgo excepcional; (iv) prevenir las violaciones a los Derechos Humanos; (v) investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los Derechos Humanos; (vi)

reparar integralmente a las víctimas; y (vii) cooperar con los órganos internacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos.

Del deber de garantía se desprenden unas obligaciones específicas. Aplicadas al ámbito de la defensa de los Derechos Humanos y de acuerdo con lo establecido en la Declaración de Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los Individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (la Declaración) (Asamblea General de Naciones Unidas, 1999)⁴⁴, ponen de manifiesto las condiciones básicas para el ejercicio de la labor de defensa de los Derechos Humanos. Es importante mencionar que esta declaración retoma derechos ya establecidos en los instrumentos mencionados anteriormente, y los desarrolla de manera específica como consustanciales a la labor de defensa de los Derechos Humanos.

En términos generales, la declaración establece que las personas que decidan defender los Derechos Humanos y ejercer el liderazgo social deben tener garantías para: (i) abogar por la protección y realización de los mismos; (ii) realizar una labor en favor de los Derechos Humanos individualmente o en asociación con otros; (iii) formar asociaciones y ONG; (iv) reunirse o manifestarse pacíficamente; (v) expresarse libremente; (vi) presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, así como llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda impedir la realización de los Derechos Humanos; (vii) denunciar las políticas y acciones oficiales y a que se examinen esas denuncias; (viii) obtener protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones a los Derechos Humanos; y (ix) solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto de proteger los Derechos Humanos (incluida la recepción de fondos del extranjero) (Asamblea General de Naciones Unidas, 1999). En el marco de estas garantías, se entiende que las personas que defienden los Derechos Humanos realizan, entre otras, las actividades enunciadas en el párrafo anterior y su labor se constituye en un derecho universal. En consecuencia, toda persona que decida ejercer el liderazgo social o el derecho a defender los Derechos Humanos debe poder emprender libremente esta actividad (Asamblea General de Naciones Unidas, 1999) sin restringir o menoscabar los Derechos Humanos de los demás⁴⁵. Aunado a lo anterior, es relevante indicar que el ejercicio de la defensa de los Derechos

⁴⁴ Declaración aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, A / RES / 53 / 144 (8 de marzo de 1999).

⁴⁵ Este principio se recoge en los diferentes tratados internacionales y que enuncia como ninguna disposición en estos instrumentos, particularmente en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en el artículos 5, así: "podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él. 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos

Humanos no exige una profesionalización, ni una inscripción en organizaciones, ni avales diferentes a la actividad misma.

En este sentido, en el marco de la presente política pública se entenderá que las personas que defienden los Derechos Humanos son aquellas que, individualmente o en asociación con otras personas desarrollan, de manera pacífica, actividades a favor del impulso, la promoción, el respeto, la protección y la garantía efectiva de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional⁴⁶.

Asimismo, se entiende que hay personas que defienden los Derechos Humanos en contextos que incrementan sus niveles de vulnerabilidad. En efecto algunas personas que defienden los Derechos Humanos tienen mayor riesgo de ser vulnerados, en particular, sus derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad. Por esta razón, en el marco de los esfuerzos por avanzar en el esclarecimiento y la investigación de estas afectaciones, el Gobierno nacional identificó unos ámbitos⁴⁷ a los que puede asociarse un mayor riesgo en razón de la labor de defensa de los Derechos Humanos⁴⁸.

Así, la Policía Nacional de Colombia en su Directiva Operativa Transitoria 13 de 2019⁴⁹ definió 23 ámbitos de liderazgo, dentro de los cuales se encuentra el de líder social. Lo anterior no se constituye en una lista taxativa de ámbitos en los que se ejerce este derecho, sino que se

fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto (instrumento) no los reconoce o los reconoce en menor grado”.

⁴⁶ Esta definición retoma lo establecido en el 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” y adiciona algunos aspectos convenidos entre las entidades líderes de esta política.

⁴⁷ Estos ámbitos son: líder comunal; líder comunitario; líder de restitución de tierras; líder campesino; líder de mujeres; líder afrodescendiente; líder indígena; líder sindical; líder ambiental; líder social; líder de víctimas o desplazados; líder juvenil y de la infancia; líder cultural; líder LGTBI; líder en salud; líder minero artesanal; comunicador defensor de Derechos Humanos; abogado defensor de Derechos Humanos; defensor asociado a ONG; líder en la implementación del acuerdo de paz; líder de movimiento político; líder de programa de sustitución de cultivos ilícitos y líder religioso.

⁴⁸ La Directiva 013 de 2019 de la Policía Nacional define unos parámetros de actuación policial en el marco de la estrategia de protección a poblaciones en situación de vulnerabilidad, buscando “garantizar las condiciones de policiudadana requeridas por las personas, grupos y comunidades en el ejercicio del activismo social y la defensa de los Derechos Humanos como valores democráticos”. Las tipologías incluidas en esta directiva se derivan de concertaciones entre la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidad para los Derechos Humanos, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la organización “Somos Defensores”. Cabe anotar que estas fueron definidas en relación con aspectos que pueden estar relacionados con el ejercicio del derecho a la defensa de los Derechos Humanos.

⁴⁹ Esta fue ampliada por la Directiva 025 de 2021.

trata de un esfuerzo que permite, por un lado, comprender los contextos en los que ocurren las vulneraciones y, por otro, focalizar los esfuerzos institucionales para generar ambientes óptimos para el ejercicio de este derecho⁵⁰.

Cabe resaltar que esta normativa definió que un líder social es una persona que ejerza un rol directivo y sea líder de fundaciones o asociaciones que trabajen a favor de comunidades vulnerables, especialmente en ámbitos urbanos. De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que todo líder social es defensor de Derechos Humanos. No obstante, no todo defensor de Derechos Humanos es líder social, en el entendido en que el primer concepto es más amplio y abarca el segundo. En este sentido, esta política plantea y responde a la necesidad de definir claramente y estandarizar los conceptos que se refieren a los ámbitos de defensa de los Derechos Humanos, entre ellos, el de líder social. Igualmente, para la presente política se considerará que los promotores comunitarios de paz y convivencia⁵¹ son defensores de Derechos Humanos.

Por su parte, las defensoras o lideresas son mujeres que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, liderazgo político o defensa de derechos humanos. Es decir, que cuentan con un reconocimiento comunitario, social o político que adquieren al desarrollar acciones de promoción cívica, social y de Derechos Humanos. En ese sentido, entre otra actividades, las defensoras de Derechos Humanos velan por el bienestar de su comunidad, lideran campañas de reivindicación de derechos, promueven la transformación de ideas, creencias y prácticas sociales e institucionales contrarias a los derechos de las mujeres, se movilizan socialmente para defender y transformar sus comunidades y su territorios, acompañan a otras mujeres y sus familias en procesos de exigibilidad de derechos, realizan labores de incidencia política y jurídica para buscar transformaciones en las políticas o programas sociales, participan gestionando los intereses de un colectivo o grupo, ya sea como parte de uno, o incluso, fuera de ellos, brindan orientación y capacitación, formación o sensibilización para prevenir la vulneración de sus derechos y aportan a la construcción de políticas públicas en favor de los sectores que defienden⁵².

⁵⁰ Es importante resaltar que esta iniciativa de definición de ámbitos podrá y deberá revisarse de manera que se responda cada vez más a las realidades y contextos en los que ocurren las afectaciones, con el objetivo de consolidar insumos para la toma de decisiones acertadas en la materia. De hecho, el Gobierno nacional adelanta espacios de diálogo interinstitucional, en el que participan entidades del ejecutivo, organismos de control, actores internacionales y la Fiscalía General de la Nación, con el fin de estandarizar conceptos, compartir información y discutir sobre la implementación de estrategias que permitan garantizar el ejercicio de la labor de la defensa de los Derechos Humanos. Se espera que esto permita no solamente prever acciones de política pública acertadas sino también una colaboración estrecha con la Rama Judicial para la investigación y sanción de las violaciones a los derechos de esta población.

⁵¹ Componente del Decreto 660 de 2018.

⁵² Ministerio de Justicia. (2020). Cartilla sobre lideresas y defensoras de Derechos Humanos para gestores de justicia. Bogotá. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/PublicacionesMinJusticia/lideresasV4.pdf>. Pág. 9.

Para garantizar el disfrute de entornos favorables al ejercicio de este derecho, en particular para aquellas personas que se enfrentan a un mayor nivel de riesgo, es fundamental implementar acciones desde abordajes amplios y con enfoque diferencial y de género. Esto implica el robustecimiento no solamente de las aproximaciones que busquen preservar los derechos de las personas defensoras de Derechos Humanos, sino también de las acciones que impulsen esta labor desde perspectivas que prevengan la vulneración del derecho a su labor de defensa.

En ese sentido, esta política recoge la definición de prevención adoptada en el Decreto 1581 de 2017 donde se consideran los siguientes tres momentos de la prevención: (i) temprana, estructural o sustantiva⁵³, (ii) urgente, operacional o protección⁵⁴, y (iii) garantías de no repetición⁵⁵. En consecuencia, la prevención debe orientarse a superar las causas y circunstancias que generan riesgo de ocurrencia de dichas violaciones, adoptar las medidas al alcance del Estado para promover el respeto y la garantía de los Derechos Humanos de todas las personas, grupos y comunidades bajo su jurisdicción, al tiempo que se evita una expansión del riesgo.

Considerando lo expuesto en este marco conceptual, el presente documento CONPES buscará desarrollar una gestión integrada y basada en evidencia que permita consolidar los esfuerzos hasta ahora adelantados, para garantizar que las personas que ejercen liderazgo social y defienden los Derechos Humanos puedan desarrollar su labor en un marco progresivamente sólido de respeto y garantías que trasciendan las relacionadas con su vida, libertad, integridad y seguridad, y avancen en los derechos de la Declaración de Naciones Unidas.

⁵³ El Decreto 4800 de 2001 menciona que la prevención temprana está orientada a identificar las causas que generan las violaciones a los Derechos Humanos y a adoptar medidas para que, atendiendo dichas causas, se eviten las victimizaciones.

⁵⁴ La prevención urgente es el momento de la prevención en el que, ante la inminencia de una violación, se adoptan acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos para mitigar los efectos de su ocurrencia (Decreto 4800 de 2001). Se entiende como estrechamente ligada al concepto de protección, que se define como "el deber de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, con el fin de salvaguardar sus derechos a la vida e integridad personal" (Decreto 4800 de 2001).

⁵⁵ Las garantías de no repetición están orientadas a la adopción de programas y proyectos que eviten que las víctimas vuelvan a ser sujetos de violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Estas medidas deben incluir acciones afirmativas, económicas y políticas, y están relacionadas con una diversidad de acciones que tienen la vocación de intervenir definitivamente las causas de las victimizaciones que persisten (Decreto 4800 de 2001). Las garantías de no repetición operan cuando se ha causado un daño y el Estado responde mediante acciones que tienen por objeto evitar la reiteración de este mediante la investigación de los hechos, la identificación de los responsables, tanto materiales como intelectuales, su juzgamiento y la imposición de las sanciones a que haya lugar.

4. DIAGNÓSTICO

En la actualidad, el país se enfrenta a la persistencia de amenazas y agresiones contra las personas defensoras de Derechos Humanos. Esta problemática pone de manifiesto los contextos de riesgo en los que se desarrolla esta labor y la necesidad de contrarrestarlos a partir de la suma de compromisos entre la institucionalidad, la comunidad y cooperación internacional, garantizando intervenciones de carácter preventivo de corto, mediano y largo plazo.

El presente diagnóstico evidencia que las dificultades del ejercicio de la labor de defensa de los Derechos Humanos en el país trascienden las afectaciones a la vida, integridad, libertad y seguridad, y que persisten a causa de una serie de factores multidimensionales que esta política buscará contrarrestar. Así, se analizarán problemas estructurales y causas que requieren una intervención, para prevenir las afectaciones a los derechos de esta población. A continuación, se describen las condiciones relacionadas con las afectaciones en contra de las personas defensoras de Derechos Humanos; las dinámicas y características territoriales asociadas a las vulneraciones a la vida, libertad, integridad y seguridad; la capacidad de gestión del riesgo para prevenir las agresiones; los retos relacionados con la investigación, juicio y sanción de los delitos cometidos en contra de la población de interés; y, por último, las condiciones comunitarias y los factores que afectan el libre desarrollo de la labor de defensa de Derechos Humanos.

4.1. Persisten afectaciones y factores de riesgo contra la vida, la libertad, integridad y seguridad de los defensores de Derechos Humanos

Actualmente se mantienen las vulneraciones a los derechos de las personas defensoras de Derechos Humanos, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado colombiano en la última década. Entre estas vulneraciones se encuentran los homicidios, amenazas, desaparición forzada, delitos sexuales y todas aquellas acciones u omisiones que impiden el libre ejercicio de su labor. Aunque se revisan diferentes factores de riesgo, este aparte del diagnóstico permite plantear la hipótesis de que son las actividades ilícitas, como los cultivos ilícitos y la presencia de grupos armados ilegales y grupos delincuenciales organizados, los factores que parecen determinantes en estas vulneraciones a la vida, integridad, libertad y seguridad de los defensores.

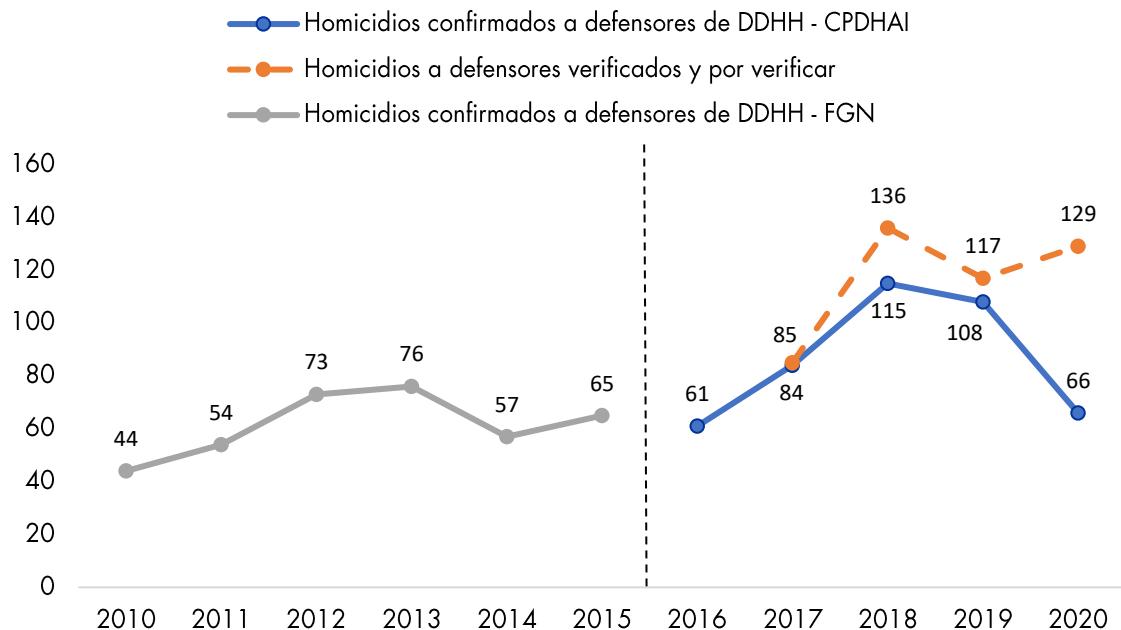
4.1.1. Aumento de los homicidios y otras agresiones en contra de personas defensoras de Derechos Humanos

En la última década ha habido un aumento sostenido de los homicidios y agresiones a los defensores de derechos humanos en Colombia. Esta situación responde a una serie de factores multicausales complejos, que necesitan ser analizados de manera sistemática y rigurosa, para garantizar una acción institucional articulada y efectiva. No obstante, la compresión de este fenómeno y su comportamiento han tenido unas dificultades importantes asociadas con: (i) la

aproximación a este fenómeno de manera reactiva y exclusivamente desde la óptica de los homicidios; (ii) dificultades en la adopción e institucionalización conjunta del concepto de defensor de Derechos Humanos; (ii) falta de definición y estandarización de los ámbitos de defensa de los Derechos Humanos en el país; (iii) ausencia de un proceso institucional de verificación de los homicidios y otras agresiones de las personas defensoras de Derechos Humanos, que a su vez impide la construcción de contextos y la implementación de acciones basadas en evidencia.

En los últimos 10 años los homicidios contra las personas defensoras de Derechos Humanos han tenido una tendencia al aumento, de acuerdo con la información consolidada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). En efecto, pasaron de 44 defensores asesinados en el año 2010 a 65 casos en el año 2015, sumando un total de 369 víctimas defensoras de Derechos Humanos asesinadas para todo el período (Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de los homicidios contra las personas defensoras de Derechos Humanos 2010 – 2020



Fuente: DNP, información de la Fiscalía General de la Nación para el periodo 2010-2015 y de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales para el período 2016-2020 (2021).

En efecto, entre 2010 y 2015 se registró un total de 369 víctimas defensoras de Derechos Humanos asesinadas y, entre 2016 y 2020, esta cifra ascendió a 434 muertes (Gráfico 1). Específicamente, 44 defensores fueron asesinados en el año 2010, pasando a 65 casos en el año 2015. Adicionalmente, los homicidios a esta población aumentaron de 61 en 2016 a 108 en 2019. Por su parte, en 2020, fueron registrados 129 homicidios, 66 de ellos confirmados y 63 continúan en proceso de verificación, por parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2021). Cabe anotar que es necesario analizar estos dos períodos (2010-2015 y 2016-2020) de manera separada, considerando que las fuentes de la información contenidas en el Gráfico 1 difieren, lo que impide que los datos sean comparables en todo el horizonte de tiempo (2010 – 2020). Adicionalmente, la expedición de la Directiva 011 de 2016 por parte de la FGN⁵⁶ y de la Directiva 002 de 2017⁵⁷, tuvieron implicaciones en la metodología para la investigación sobre vulneraciones a esta población. Particularmente, la directiva 002 de 2017 definió, por primera vez, una estrategia específica de investigación y judicialización de los delitos cometidos contra esta población.

Entre 2016 y 2020 se tuvo conocimiento de 528 homicidios en total, de los cuales 94 aún están en verificación, considerando que el Gobierno nacional se apoya en la metodología de registro y verificación de los homicidios de la OACNUDH en Colombia. Este número de homicidios que se encuentra todavía sin confirmar evidencia retos importantes en el proceso de verificación y en la necesidad de que el Estado colombiano, con celeridad, consolide, verifique, comunique, monitoree y analice las agresiones presentadas contra la población defensora de Derechos Humanos en el país. Lo anterior, teniendo en cuenta que el 18 % de los casos que están por verificar dependen, por el momento, del ejercicio de Naciones Unidas en el territorio nacional.

Respecto a las víctimas de homicidio en estado confirmado, es de resaltar que, entre 2016 y 2020, los ámbitos de liderazgo de mayor afectación fueron los líderes comunales⁵⁸

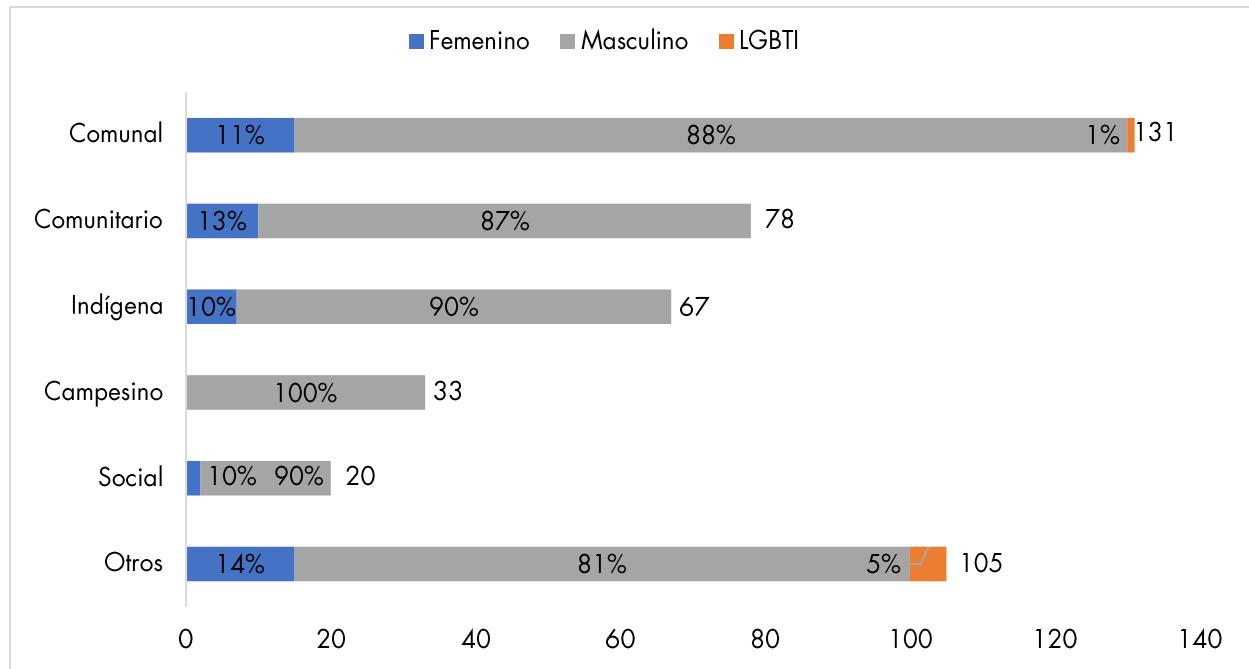
⁵⁶ Esta directiva buscaba ofrecer criterios interpretativos para que los fiscales pudieran investigar de manera adecuada los casos. En particular, estos criterios consideraron la definición del concepto de defensor de Derechos Humanos, e indicó la importancia de tener en cuenta la sistematicidad o no de los casos, para poder analizar correctamente los contextos en los que ocurren las vulneraciones.

⁵⁷ Esta directiva retoma elementos de la directiva 011 de 2016, pero define en su conjunto una estrategia que busca, entre otros aspectos relevantes, definir lineamientos para que, en el marco de la investigación, pueda determinarse la relación que existió entre la comisión del delito y el ejercicio de la labor de defensa de los Derechos Humanos.

⁵⁸ La Directiva 013 de 2019 de la Policía Nacional de Colombia define como líder comunal a los directivos de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y de las Juntas Administradoras Locales (JAL).

(30 %), seguido de los líderes comunitarios⁵⁹ (18 %), y los líderes indígenas⁶⁰ (15 %). Estos tres tipos de defensores de Derechos Humanos concentraron el 63 % del total de los casos registrados en ese período de tiempo. El Gráfico 2 ilustra la distribución porcentual de casos, desagregada por cada ámbito de liderazgo y por género⁶¹.

Gráfico 2. Distribución de homicidios confirmados por ámbito de liderazgo 2016 – 2020



Fuente: DNP, con información suministrada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2021).

Al analizar solo el año 2020 se encontró un alto porcentaje de concentración de los homicidios confirmados en cuatro ámbitos de liderazgo. El 64 % de este delito se concentró en los liderazgos comunales (23 %), indígenas (15 %), sociales (15 %) y comunitarios (11 %), confirmando las tendencias de afectación por tipologías de años anteriores. Para los liderazgos

⁵⁹ La directiva 013 de 2019 de la Policía Nacional de Colombia define como líder comunitario a las personas que trabajan por la promoción, respeto y protección de los derechos humanos de comunidades vulnerables, sin pertenecer a JAC o JAL. En muchos casos estos líderes pertenecieron en períodos anteriores a este tipo de formas de organización y continúan su ejercicio de liderazgo en la comunidad, así como la vocería de dichas comunidades.

⁶⁰ La directiva 013 de 2019 de la Policía Nacional de Colombia define como líder indígena a la autoridad tradicional indígena de resguardos, cabildos y toda forma de organización indígena; médicos tradicionales; guías, maestros o sacerdotes espirituales indígenas; miembros de la guardia indígena; indígenas en proceso de formación para ejercer liderazgo o en prácticas tradicionales para la defensa de la cultura propia y el territorio.

⁶¹ Vale la pena mencionar que los 105 homicidios adicionales, abarcan las 20 tipologías de liderazgo adicionales, que no están detalladas en la gráfica. Esta suma de categorías constituye el 24 % del total de homicidios (105 de 434).

femeninos, las lideresas comunitarias son aquellas que reportaron las mayores afectaciones de los homicidios (13 %), seguidas de las comunales (11 %) e indígenas (10 %). Los departamentos que concentraron el 53 % de los homicidios para los liderazgos femeninos son: Cauca (16 %), Antioquía (10 %), Norte de Santander (10 %), Arauca (8 %) y Nariño (8 %).

En 2019 y 2020 Colombia registró el mayor número de líderes ambientales asesinados en el mundo, según el informe mundial de la ONG británica Global Witness, sobre la crisis climática y las amenazas contra la tierra y los líderes ambientales. Sin embargo, de acuerdo con el marco conceptual y la clasificación de defensores de Derechos Humanos que, a la fecha, guía a las instituciones del Estado en el registro de las agresiones contra esta población, en Colombia se confirmaron 10 defensores ambientales asesinados entre 2016 y 2020.

El número de víctimas de personas defensoras ambientales para 2019 en Colombia aumentó 150 %, respecto de los casos analizados en 2018, según esta misma publicación, siendo esta la cifra más alta en ese momento reportada por Global Witness para Colombia. Según esa misma ONG, aunque los homicidios de esta población también aumentaron entre 2019 y 2020, la proporción de ese aumento fue mucho menor, pues fue de un 1,5 % entre estos dos años (Global Witness, 2020; 2021). Particularmente, el informe mencionado hizo referencia al alto riesgo de la población indígena defensora de Derechos Humanos en el país. Según afirmó, aunque constituye el 4 % de la población colombiana, representan la mitad de los asesinatos documentados (Global Witness, 2020; 2021).

Entre 2016 y 2018 fueron asesinados cerca de 282 personas defensoras de Derechos Humanos como consecuencia de riesgos asociados a la violencia y postconflicto, señaló el Informe de áreas protegidas amazónicas y sus funcionarios como víctimas del conflicto armado, desarrollado por la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). Respecto a la situación de seguridad de los Parques Nacionales Naturales, el informe señaló que se presentan conflictos entre particulares que han desencadenado una dinámica de violencia contra sus funcionarios y personas que ejercen autoridad en esos territorios (Botero-García, 2019).

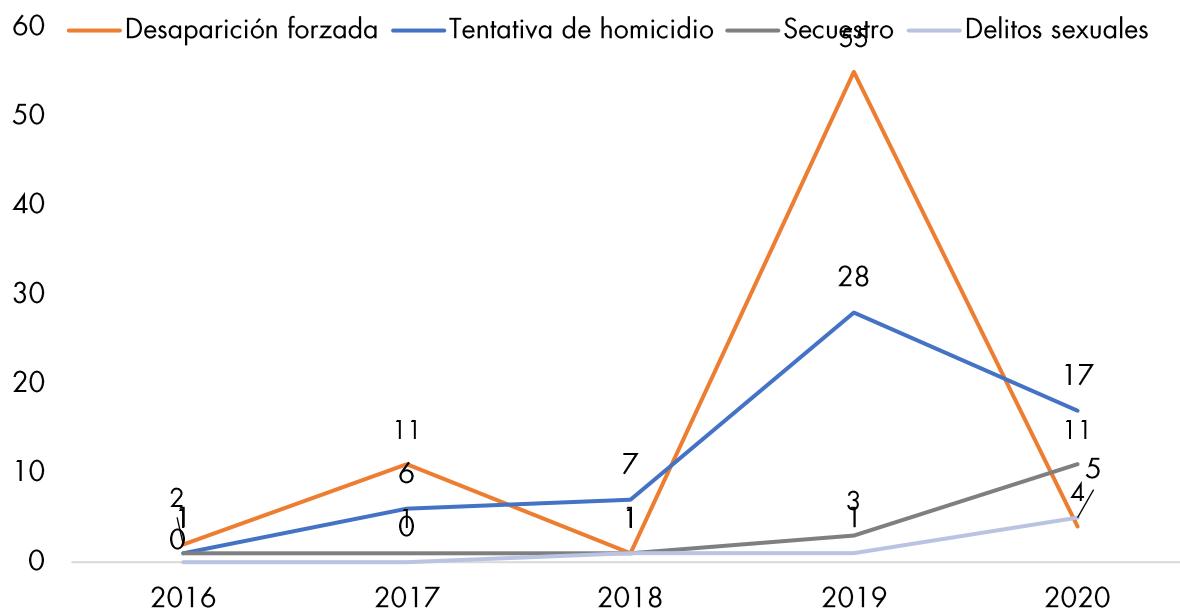
Cabe recordar que las personas defensoras de Derechos Humanos son víctimas de otras conductas, distintas al homicidio, que vulneran sus derechos a la integridad, libertad y seguridad. En efecto, el Sistema de Información de la Fiscalía General de la Nación (FGN) reportó otras agresiones contra la población defensora de Derechos Humanos, como la desaparición forzada, la tentativa de homicidio, secuestro y los delitos sexuales. Por su parte, para 2017 la Defensoría del Pueblo registró 26 atentados y 480 casos de amenazas en contra de esta población (Defensoría del Pueblo, 2018). En 2019, estas cifras aumentaron a 65 atentados y 902 amenazas (Comunicación oficial de la Defensoría del Pueblo, 2020)⁶². Esto significó un incremento de un

⁶² Comunicación Oficial de la Defensoría del Pueblo al Ministerio del Interior, 2020.

160 % en los registros de atentados y de un 88 % en los de amenazas, entre 2017 y 2019. Ahora bien, en 2020 se identificaron 51 atentados y 607 amenazas. De acuerdo con este último reporte, estas dos agresiones se redujeron 21 % y 32 %, respectivamente (Comunicado de prensa de la Defensoría del Pueblo, 2021).

En ese sentido, el Sistema de Información de la Fiscalía General de la Nación (FGN) reportó otras vulneraciones contra la población defensora de Derechos Humanos. Entre ellas se encuentran: la desaparición forzada, la tentativa de homicidio, secuestro y los delitos sexuales (Gráfico 3).

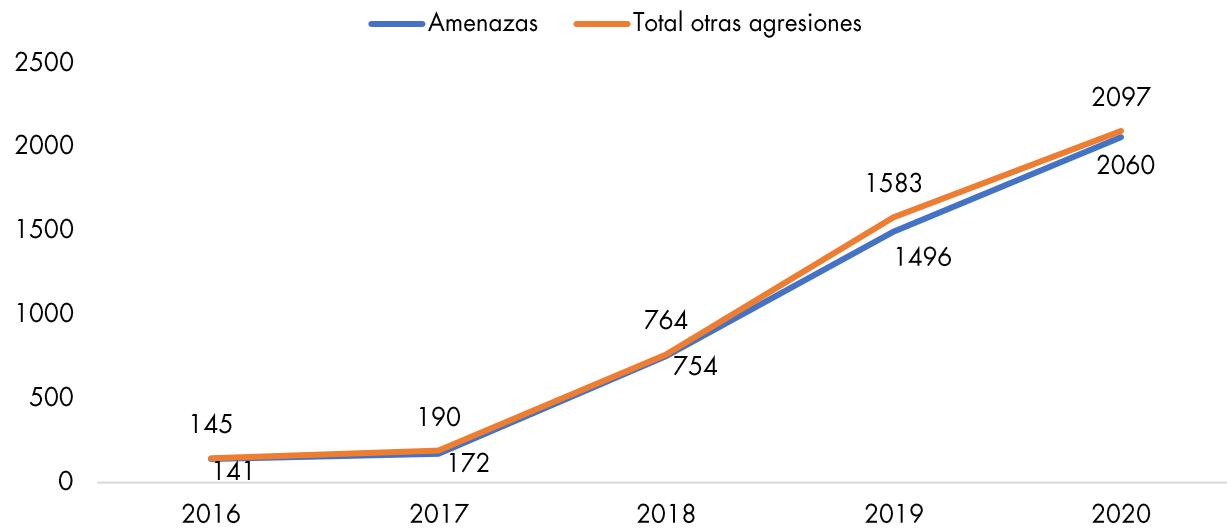
Gráfico 3. Otras agresiones registradas (2016 - 2020)



Fuente: DNP, con información de la Fiscalía General de la Nación (2021).

Entre 2016 y 2020 las otras agresiones, distintas a homicidio, contra las personas defensoras de Derechos Humanos presentaron un crecimiento de 1.100 %, pasando de 144 a 2.096 respectivamente, de acuerdo con la Fiscalía General de la Nación. La agresión con mayor relevancia identificada fue la amenaza, que correspondió al 97 % del total de las otras agresiones. Particularmente, las amenazas pasaron de 141 en 2016 a 2.060 en 2020; es decir, que se incrementaron 1.360 % en ese período (Gráfico 4).

Gráfico 4. Otras agresiones y amenazas (2016 - 2020)



Fuente: DNP, con información de la Fiscalía General de la Nación (2021).

El aumento registrado en las agresiones contra defensores de Derechos Humanos configura un desafío en materia de verificación de homicidios y otras agresiones, que está estrechamente relacionado con la ausencia de una definición estándar entre entidades del concepto de defensor de derechos humanos y los ámbitos de defensa de los derechos humanos, aplicables en Colombia. La Organización de las Naciones Unidas definió como defensor de Derechos Humanos a las personas que, individual o colectivamente, promueven o protegen la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales e incorporó 20 ámbitos de liderazgo social (Asamblea General de Naciones Unidas, 1999). Este concepto fue acogido por la Ley 1581 de 2017, que adoptó la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades. A su turno, la Policía Nacional de Colombia en su Directiva Operativa Transitoria 13 de 2019, ampliada por la Directiva 025 de 2021, estableció 23 ámbitos de liderazgo, dentro de las cuales se encuentra el de líder social. Este documento definió al líder social como una persona de nivel directivo que hace parte de una fundación y que trabaja en la defensa de comunidades vulnerables, especialmente en ámbitos urbanos. A estos múltiples conceptos, se suman las 9 tipologías de defensores de Derechos Humanos usadas por la UNP desde 2019. Estas diferencias conceptuales significativas entre fuentes de información pueden incidir tanto en la oportuna protección de los derechos de la población defensora de Derechos Humanos, como en el subregistro de las agresiones.

Así, la ausencia de la ausencia de un procedimiento institucional de verificación de homicidios, la apropiación de un único concepto de defensor de Derechos Humanos y la falta de una definición estandarizada para el país de los ámbitos o categorías que de él se desprenden, impiden un análisis riguroso de las afectaciones a esta población en el país. Esto, a su vez, tiene implicaciones en los procesos de esclarecimiento, investigación y prevención de las agresiones y vulneraciones a esta población, considerando que estas estrategias deben enfocarse en subpoblaciones específicas. En consecuencia, la conjunción de esfuerzos alrededor de estos propósitos requiere de consensos conceptuales y metodológicos básicos para la actuación institucional articulada, oportuna y efectiva en esta materia.

En este sentido, la sistematización y consolidación de las agresiones contra la población defensora de Derechos Humanos en el país es una de las necesidades apremiantes pues, hasta el momento, no existe una entidad que consolide y verifique las cifras, y haga seguimiento a este fenómeno. De acuerdo con sus roles y abordajes misionales, existe un número importante de actores que producen información sobre las vulneraciones a los derechos de las personas defensoras. Entre los actores institucionales, se destacan la FGN⁶³, la Defensoría del Pueblo⁶⁴, la Policía Nacional y la CPDHAI. Igualmente, algunas organizaciones de la sociedad civil, como el Programa Somos Defensores e Indepaz, realizan el ejercicio de recolección de información en campo, con el fin de recabar datos de las víctimas de homicidio.

Esta multiplicidad de fuentes y la diversidad de conceptos, cifras y metodologías han dificultado el análisis integral del fenómeno y la consolidación de la información oficial. Lo cual impide a las autoridades la coordinación oportuna para la prevención de los riesgos y la protección de los defensores de Derechos Humanos, así como el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos respectivos. Esta necesidad también se evidenció desde la Procuraduría General de la Nación en el informe sobre Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia (Procuraduría General de la Nación, 2018).

Actualmente la recolección de información del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario es limitada y depende de fuentes

⁶³ La Fiscalía nace con la promulgación de la Constitución Política de 1991 y su función, de acuerdo con los artículos 249, 250 y 251, está orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de la justicia. Por otra parte, en el plan estratégico 2016-2020 publicado por la Fiscalía, se señala la necesidad de mejorar el desempeño en la investigación de homicidios contra Derechos Humanos y el fortalecimiento del mecanismo de búsqueda urgente y la investigación de las amenazas especialmente las recibidas por defensores de Derechos Humanos, líderes sociales y políticos.

⁶⁴ Debido a la creación de la figura del Defensor del Pueblo (Constitución Política de Colombia, 1991, artículos 282, 283 y 284) se ampliaron labores de la Defensoría como la protección, defensa, promoción, divulgación y ejercicio de los Derechos Humanos.). En este sentido, la finalidad del ente Defensorial es la protección de los Derechos Humanos y de las libertades de todas las personas frente a actos, amenazas o acciones ilegales, injustas, irrazonables, negligentes o arbitrarias de cualquier autoridad o de los particulares.

externas al Gobierno nacional. A pesar de que la CPDHAL, quien lidera el sistema, ha avanzado en la unificación de la información de los homicidios contra líderes y defensores y en la expedición de informes oficiales sobre los datos, el contexto y los avances institucionales, esta información sigue siendo limitada al depender exclusivamente de fuentes externas al Gobierno nacional y al no apoyarse de un procedimiento para la verificación de los cosos de homicidios y otras agresiones.

Asimismo, la actual capacidad del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos es limitada, lo que dificulta su despliegue a todas las entidades del Estado y la recolección de información desde sus instituciones. Las características actuales del sistema restringen la comunicación entre las entidades del Gobierno nacional, autoridades territoriales, organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, para la armonización de la información relativa a las dinámicas del territorio, los riesgos y las otras agresiones contra las personas defensoras de Derechos Humanos. Con base en los diagnósticos realizados por la Consejería y teniendo en cuenta el cumplimiento de las metas estratégicas trazadas por esa entidad, se visibiliza cómo estas limitaciones del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos dificultan la formulación de políticas públicas en materia de Derechos Humanos y la toma de decisiones en esta materia (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2021).

Finalmente, es necesario resaltar los esfuerzos sectoriales, como el realizado para la población sindicalista, en materia de procedimientos de verificación, seguimiento de amenazas y vulneraciones a los derechos de las personas defensoras humanos. Este proceso, liderado por el Ministerio de Trabajo, con el apoyo de la Vicefiscalía General de la Nación, consiste en la recolección de múltiples fuentes de información en materia de agresiones y vulneraciones, en su posterior comparación con datos oficiales de la FGN y de la Escuela Nacional Sindical y, finalmente, en el análisis de las medidas de protección idóneas, una vez certificada su calidad de sindicalista⁶⁵. Este ejercicio da cuenta de una experiencia de colaboración institucional entre entidades de distintas ramas del poder público y de trabajo conjunto con la sociedad civil. De acuerdo con el Ministerio del Trabajo, la estrategia permitió la reducción de un 94 % homicidios a sindicalistas entre 2001 y 2017, pasando de 205 a 15. Sin embargo, durante el 2018 esta

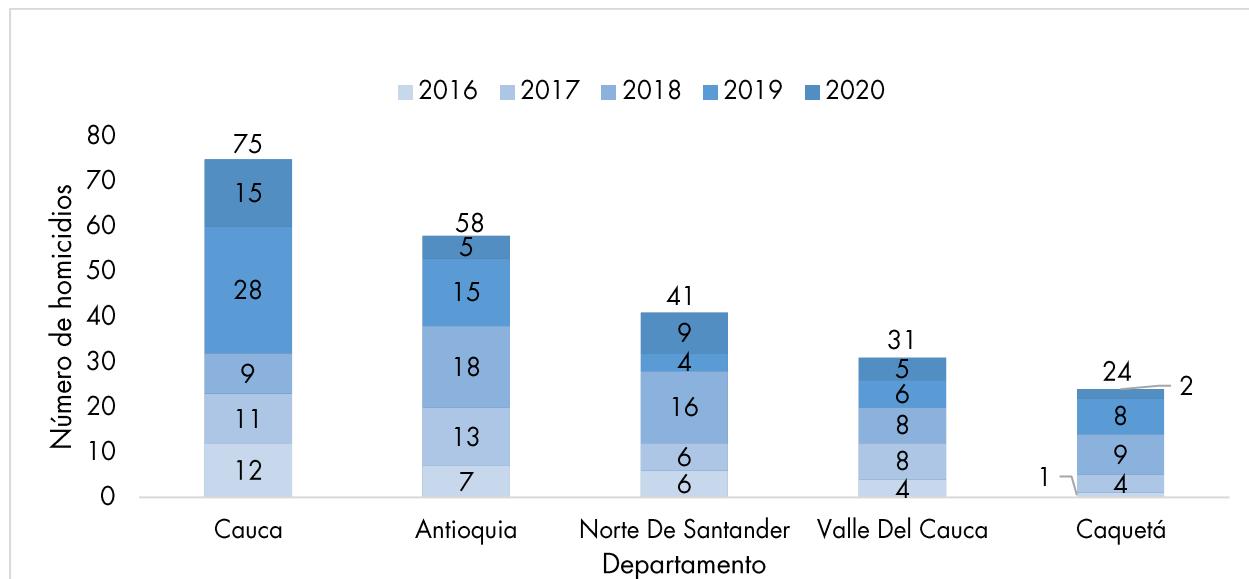
⁶⁵ En un primer momento, el Ministerio recoge y consolida información de medios de comunicación, páginas web de organizaciones y redes sociales de las confederaciones sindicales; así mismo consolida las comunicaciones puntuales de las organizaciones sindicales. En la segunda etapa compara cifras con la Fiscalía General de la Nación y con la Escuela Nacional Sindical. En la tercera y última etapa, verifica y contrasta información con la UNP sobre la ruta de protección de la persona, certifica la calidad de sindicalista y verifica ante el Grupo de Archivo Sindical la inscripción de la organización o de la persona al sindicato. Es relevante mencionar que, de acuerdo con información del Ministerio de Trabajo, este proceso por el momento no se ha formalizado a través de un procedimiento o protocolo de la entidad, hecho que puede afectar su continuidad, monitoreo y evaluación.

cifra aumentó en 13 casos (para un total de 28); en 2019 volvió a reducirse en 11 casos (17), los cuales se encuentran en verificación. Para 2020 se registraron 14 homicidios, lo que significó una reducción de 18 % respecto a 2019. Adicionalmente, de acuerdo con información del Ministerio de Trabajo, por el momento, este proceso no se ha formalizado a través de un procedimiento o protocolo interno de la entidad, hecho que puede afectar su continuidad, monitoreo y evaluación.

4.1.2. Concentración territorial de las afectaciones y de los factores de riesgo que amenazan la labor de defensa de los Derechos Humanos

La problemática de las agresiones a los defensores de Derechos Humanos no se comporta de la misma manera ni afecta en la misma magnitud a todo el territorio nacional. Por lo tanto, es fundamental analizar los contextos a luz de las diferentes dinámicas territoriales en los que tienen lugar estas vulneraciones. Entre 2016 y 2020 cinco departamentos concentraron el 53 % de las víctimas de homicidios confirmadas. De acuerdo con las cifras reportadas por la CPDHAI, los casos se distribuyeron en los departamentos de Cauca (17 %), Antioquia (13 %), Norte de Santander (9 %), Valle del Cauca (7 %) y Caquetá (6 %). Cabe anotar que Cauca y Antioquia suman el 31 % de los homicidios registrados en el territorio nacional (Gráfico 5).

Gráfico 5. Departamentos con mayor número de homicidios confirmados a defensores de Derechos Humanos (2016 - 2020)

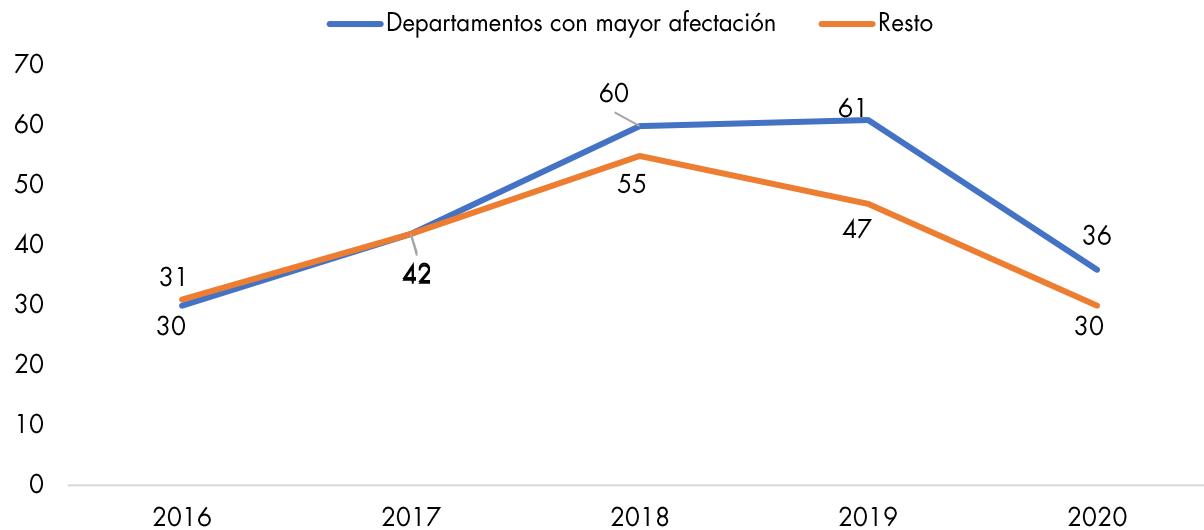


Fuente: DNP, con información suministrada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2021).

Entre 2018 y 2019 la brecha de homicidios a líderes sociales se incrementó entre los cinco departamentos con mayor afectación. El Gráfico 6 presenta la evolución del fenómeno en

este período de tiempo, evidenciando que los homicidios aumentaron para los cinco departamentos más afectados, mientras que disminuyeron para el agregado de los demás. Si se tienen en cuenta exclusivamente los homicidios confirmados, en 2020 esta brecha parece reducirse. Sin embargo, la ausencia de un análisis sistemático basado en una metodología estandarizada en el marco del ejercicio de verificación impide establecer efectivamente el comportamiento real de este delito en el territorio nacional para ese último año.

Gráfico 6. Departamentos con mayor número de homicidios confirmados a defensores de Derechos Humanos (2016 - 2020)



Fuente: DNP, con información suministrada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2021).

El análisis de los contextos territoriales en los que ocurren las agresiones es necesario para hacer aproximaciones a las causas de la creciente concentración territorial y a las dinámicas de afectación a ámbitos de liderazgo particulares. Por esta razón, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior realizó un monitoreo de medios de comunicación nacionales, regionales y locales, en el período comprendido entre el 2016 y 2019. Este análisis se basó en una muestra de 265 casos, sobre los cuales se identificaron las labores efectuadas por los defensores de Derechos Humanos víctimas de homicidio, sus iniciativas y las organizaciones a las que pertenecían⁶⁶ (Ministerio del Interior, 2021). Para el 27,6 % de los casos analizados por

⁶⁶ El estudio se elaboró a partir de un monitoreo de prensa realizado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en el marco de la formulación de la presente política, con el objeto de adelantar un ejercicio de aproximación a las posibles motivaciones para la comisión de los homicidios de las personas defensoras de Derechos Humanos.

el Ministerio del Interior, los medios de comunicación no hicieron alusión a los posibles móviles del homicidio. Para los casos en los que los medios de comunicación se refirieron a una posible causa del homicidio, se encontró que las actividades específicas de defensa de Derechos Humanos estaban relacionadas, principalmente, con la defensa de la tierra y el territorio, la sustitución de cultivos ilícitos y la oposición a la presencia de GAO.

Tabla 1. Presuntas causas de agresiones y vulneraciones referenciadas por medios de comunicación

Presuntas causas	Frecuencia	Porcentaje (%)
Defensa de tierra y territorio	40	15,1
Sustitución de cultivos	35	13,2
Oposición a GAO	32	12,1
Estigmatización	26	9,8
Oposición al microtráfico	24	9,1
Denuncias por corrupción	17	6,4
Restitución de tierras	17	6,4
Oposición y denuncia de economías ilegales	16	6
Conflictos sociales	15	5,7
Oposición política	10	3,8
Oposición megaproyectos minero-energéticos	9	3,4
Prevención de reclutamiento forzado	7	2,6
Denuncias de extorsión	5	1,9
Manifestación pública	5	1,9
Denuncias agresión a líderes	3	1,1
Denuncias por extracción de madera	3	1,1
Defensa de minería ancestral	1	0,4
Total	265	100

Fuente: Ministerio del Interior, con información de revisión de medios (2021).

El departamento más afectado por los homicidios y otras agresiones cometidas en contra de defensores de Derechos Humanos es Cauca (Tabla 2). Cabe mencionar que este departamento ocupa el primer lugar en homicidios (75) y otras agresiones (1.264). Antioquia es el segundo en homicidios (58) y el tercero para otras agresiones (726); y Norte de Santander es el tercero en homicidios (41) y quinto en otras agresiones (680). Bogotá se resaltó en el segundo lugar con mayor registro de otras agresiones cometidas en contra de defensores de Derechos

Humanos. Sin embargo, la posición de Bogotá podría deberse a un mayor número de denuncias registradas, considerando que su población tiene mayor facilidad en el acceso al Sistema Distrital de Justicia.

Tabla 2. Coincidencia entre el número de otras agresiones y homicidios confirmados (2016 - 2020)⁶⁷

Departamentos	Ranking homicidios	Número de homicidios	Ranking otras agresiones	Número de otras agresiones
Cauca	1	75	1	1.264
Antioquia	2	58	3	726
Norte de Santander	3	41	5	6.801
Valle del Cauca	4	31	4	698
Caquetá	5	24	8	406

Fuente: DNP, con información de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y la Fiscalía General de la Nación (2021).

Para caracterizar los territorios en los que han ocurrido la mayoría de los homicidios es clave considerar la conjunción de diferentes particularidades o factores que puedan brindar elementos de análisis. La CPDHAI, en el informe anual de homicidios contra líderes sociales y defensores de Derechos Humanos en Colombia (enero-diciembre 2020), resaltó dos zonas con mayor afectación de los casos de homicidios verificados y por confirmar. La primera, es la zona del pacífico colombiano, desde el norte del departamento de Chocó hasta el sur de Nariño. La segunda, se encuentra en la región del Catatumbo. Estos territorios mencionados están priorizados dentro de las estrategias PDET y por el programa de Zonas Futuro (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2021).

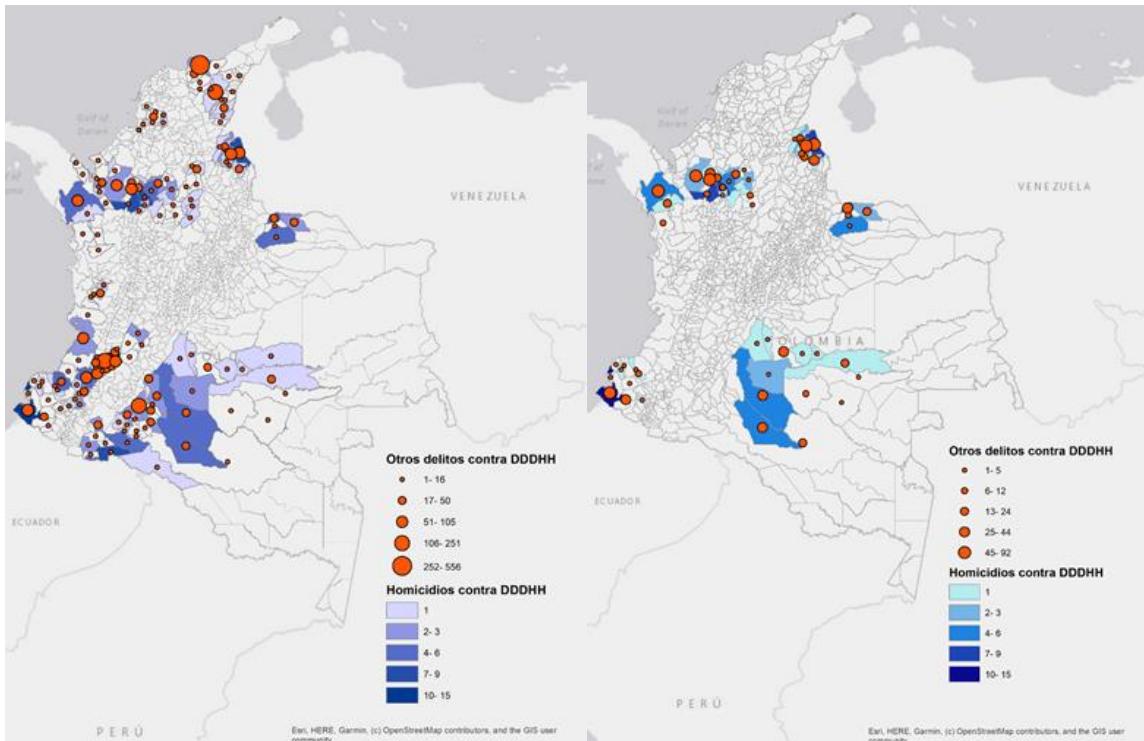
Los siguientes mapas muestran la dinámica de las agresiones en municipios donde se ejecutan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Zonas Futuro (ZEII), respectivamente, entre 2016 y 2020. Al analizar los homicidios y las otras agresiones en los municipios del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)⁶⁸ se encontró que la región de Alto Patía-Norte del Cauca es la que registró mayor afectación en casos de homicidio confirmados (50) y otras agresiones (831) en contra de defensores de Derechos Humanos, seguido de la cuenca del Caguán, con 27 homicidios y 458 de otras agresiones, y la región del Catatumbo, con 27 homicidios y 252 de otras agresiones. De los municipios PDET, San Andrés de

⁶⁷ Para este cálculo no se tuvieron en cuenta delitos como hurto, hurto calificado ni estafa, por considerarse que, por lo general, no son cometidos contra la población defensora de Derechos Humanos por el ejercicio de su labor.

⁶⁸ Creados mediante el Decreto 893 de 2017 por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET.

Tumaco es el municipio que tiene mayor afectación de homicidios, con 15 casos confirmados. Por su parte, Magdalena es el departamento con mayor número de otras agresiones diferentes a homicidios con 556 anotaciones.

Mapa 1. Homicidios y agresiones cometidos contra defensores de Derechos Humanos por municipios PDET y ZEI (2016-2020)



Fuente: DNP, con información de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y la Fiscalía General de la Nación (2021).

Las zonas en donde se ejecutan los PDET responden a una serie de debilidades territoriales históricas. Para este programa fueron priorizados 170 municipios, a partir del grado de afectación derivada de la incidencia de grupos armados y delincuenciales organizados, la presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegales, y los niveles de pobreza de estos territorios. De los 170 municipios establecidos en regiones PDET, 81 (48 %) reportaron homicidios contra defensores de Derechos Humanos, entre 2016 y 2020. De los 224 homicidios confirmados en las regiones PDET, el 68 % de los casos se presentan en los departamentos de Cauca (24 %), Antioquia (15 %), Caquetá (11 %), Putumayo (10 %) y Norte de Santander (8 %).

Con la firma del Acuerdo de Paz (2016) se abrió un escenario en el que aparecen nuevos actores armados ilegales, situaciones que son atribuibles a la configuración de vacíos de autoridad y debilidad institucional en lugares específicos del territorio nacional, señaló la

Procuraduría General de la Nación (PGN) en su informe sobre violencia contra defensores de Derechos Humanos (Procuraduría General de la Nación, 2018). Sobre el particular, el Consejo Superior de Política Criminal, a través del Plan Nacional de Política Criminal 2021–2025, estableció que el 69,09 % de los casos de violencia contra la población defensora de Derechos Humanos está relacionado con las mencionadas organizaciones ilegales (Consejo Superior de Política Criminal, 2021).

En los PDET se logró una disminución en el número de homicidios contra las personas defensoras de Derechos Humanos. En su informe anual, la CPDHAI (2021) realizó una evaluación de la eficacia de las acciones del Estado para mitigar la materialización del riesgo de homicidios contra líderes sociales, analizando los efectos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la estrategia de Zonas Futuro. Los resultados arrojaron no solo que en los PDET se logró disminuir en el número de homicidios contra esta población, sino que dicha disminución es estadísticamente significativa para el primer y el tercer semestre después de la entrega de la primera obra, de por lo menos en 18 puntos porcentuales, relativo a los homicidios ocurridos en el semestre anterior a la entrega de la primera obra PDET (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2021).

Las zonas del Bajo Cauca y Sur de Córdoba registraron la mayor afectación del homicidio (33) y otras agresiones (268), para el caso de *Zonas Futuro* (Zona ZEII). Le siguen en afectación las regiones del PNN Chiribiquete y PNN aledaños, Catatumbo, Pacífico Nariñense, Arauca y Chocó. De los 55 municipios donde se desarrolla el programa de Zonas Futuro, 36 reportan homicidios (65 %). De los 108 homicidios confirmados en las Zonas Futuro (zona ZEII), el 71 % de los casos se presentan en los departamentos de Antioquia (25 %), Norte de Santander (18 %), Nariño (17 %) y Arauca (12 %). Vale la pena mencionar que estas zonas fueron creadas, a través de la Ley 1941 de 2018, para impulsar la transformación estructural y afectación por las economías ilícitas, la violencia y la criminalidad.

La estrategia de *Zonas Futuro* también evidenció una disminución en el número de homicidios contra la población defensora de Derechos Humanos. Este efecto es estadísticamente significativo y se refleja en el tercer semestre posterior a la implementación de la estrategia. La disminución es de por lo menos 9 puntos porcentuales, relativo al período anterior al inicio del despliegue de la estrategia. En general, casi todos los municipios donde se implementó la estrategia *Zonas Futuro* están incorporados los PDET. Por esta razón, y dado el diseño metodológico de ambas evaluaciones, el efecto de la estrategia de *Zonas Futuro* es un efecto adicional al observado para PDET (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2021).

Los buenos resultados de las estrategias en las zonas PDET y las Zonas Futuro evidencian la importancia de dar continuidad a las mismas. La evaluación realizada por la CPDHAI

concluyó que: (i) el nivel de los homicidios identificados en las Zonas PDET y Futuro fue alrededor del 73 % de lo que hubiera ocurrido sin la implementación de ambas estrategias; y (ii) los efectos en las *Zonas Futuro* son más importantes en los municipios que presentaron los niveles más complejos de coincidencia de economías ilícitas. Teniendo en cuenta estos resultados, es fundamental la ejecución de estos dos programas y la acción unificada del Estado para mitigar los riesgos que confluyen en el contexto de los territorios afectados por la violencia contra los defensores de Derechos Humanos.

El 33 % de los homicidios y otras agresiones contra los defensores de Derechos Humanos reportados por la Fiscalía se concentraron en Cauca, Antioquia y Norte de Santander, departamentos denominados en 2020 como enclaves productivos de coca. Estos departamentos comparten una ubicación geográfica estratégica para el desarrollo de las economías ilícitas, lo que ha facilitado la consolidación de encadenamientos productivos, que pasan por el cultivo, la transformación en cocaína y el tráfico hacia el exterior (UNODC, 2021). En este contexto, vale la pena mencionar que el Cauca limita con el océano pacífico, Antioquia con el mar caribe y Norte de Santander con la República Bolivariana de Venezuela, rutas usadas para el envío al exterior de estupefacientes, el tráfico de armas y la trata de personas.

La presencia de diferentes actores armados y las economías ilegales hacen parte de los componentes de riesgos para los derechos de las personas defensoras de Derechos Humanos. Los intereses que rodean la producción de coca facilitan las condiciones de riesgo para que se originen e incrementen las agresiones contra esta población y, en consecuencia, se afecte el libre ejercicio de su labor (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2021). La Tabla 3 muestra algunos escenarios comunes para los principales departamentos donde se concentran los homicidios y otras agresiones. Se puede observar que todos cuentan con presencia de grupos armados y economías ilegales. El delito de trata de personas, presente en todos los departamentos priorizados, podría ser un indicador de la presencia de redes transnacionales en los departamentos y la relación también de estas organizaciones con los grupos armados con influencia en el país.

Tabla 3. Escenarios de riesgo para la labor de Defensa de los Derechos Humanos (2017 - 2020)

	Sistema de Alertas Tempranas						CPDHAI	UNODC	Ministerio del Interior	
Departamento	GAO Clan del	GAO Caparostos	GAO Pelusos	GAO ELN	GAO -r	GD O	Explotación ilícita de yacimientos mineros	Explotación ilícita de oro	Cultivo de uso ilícito	Trata de personas

Golf
o

Antioquia	XX	XX	-	XX	XX	XX	-	XX	XX*	XX
Valle del Cauca	XX	-	XX	XX	XX	XX	XX	-	XX	XX
Cauca	XX	-	-	XX	XX	XX	-	-	XX*	XX
Norte de Santander	XX	-	XX	XX	XX	XX	XX	-	XX*	XX
Caquetá	XX				XX		XX		XX	XX

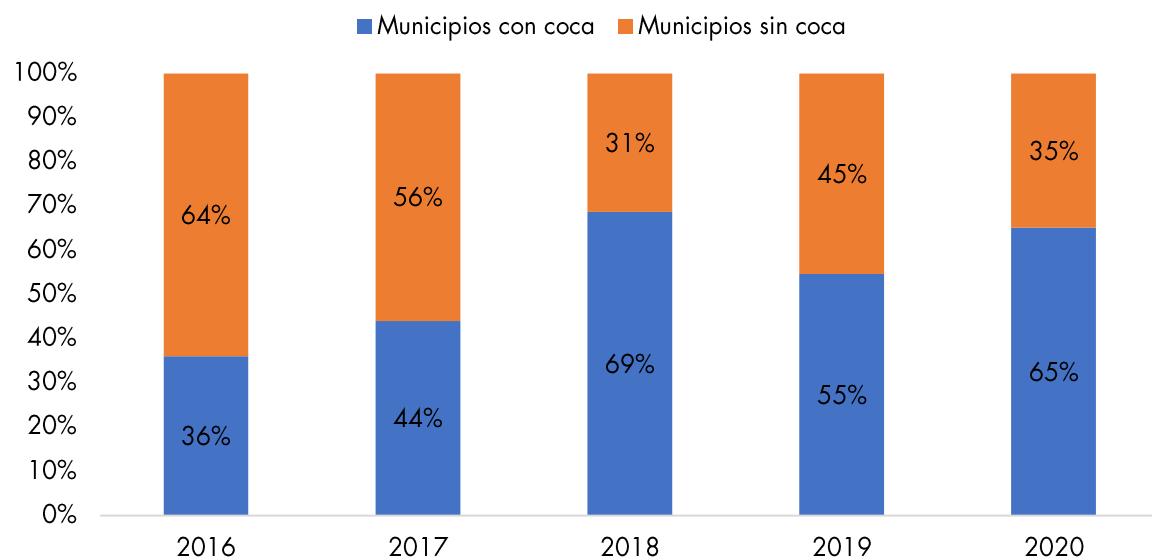
Fuente: DNP, con información de la Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, Ministerio del Interior y el Sistema de Alertas Tempranas (2021).

Nota: El * identifica los enclaves productivos cocaleros.

La CPDHAL reiteró en sus informes sobre homicidios a defensores de Derechos Humanos coincidencias y correlaciones de espacio de este fenómeno con: (i) áreas con presencia de cultivos de uso ilícito y actores armados ilegales; (ii) homicidios de personas en proceso de reincorporación; y (iii) homicidios colectivos y (iv) explotación ilícita de minerales (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2021).

Dentro de este contexto, el Gráfico 7 describe la distribución porcentual de los casos de homicidios de defensores de Derechos Humanos, diferenciando por municipios con y sin cultivos de coca. En 2016 y 2017 la mayor proporción de los homicidios de defensores ocurrieron en municipios que no tenían cultivos de coca. Sin embargo, en 2018, llama la atención el aumento significativo de la proporción de homicidios ocurridos en municipios con cultivos de coca con respecto a 2017. Este valor pasó de 45 % a 69 %, lo que evidencia un aumento de la incidencia de los cultivos de coca como posible factor de riesgo asociado a las vulneraciones de los derechos de las personas defensoras de Derechos Humanos, para ese año. Aunque para 2019 disminuye el porcentaje de homicidios en municipios con coca respecto al 2018, para el año 2020 se evidencia nuevamente un aumento en el porcentaje de homicidios en los municipios donde coincide la presencia de cultivos ilícitos.

Gráfico 7. Distribución porcentual de homicidios confirmados de defensores de Derechos Humanos - municipios con y sin coca



Fuente: DNP, con información suministrada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y por el Sistema de Información de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2021).

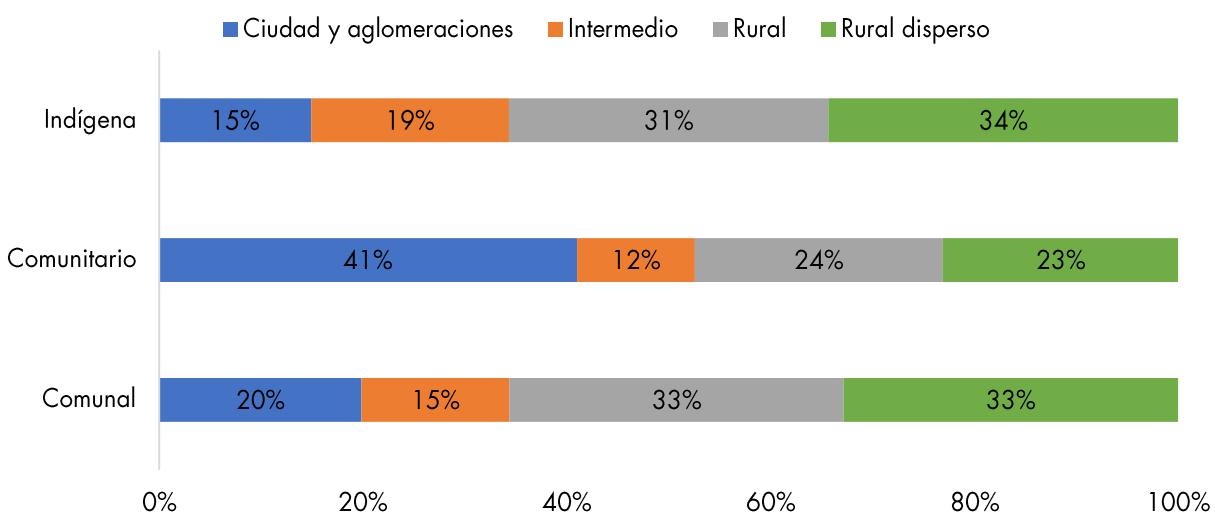
En relación con otras particularidades territoriales, debe tenerse en cuenta que la presencia de Parques Nacionales Naturales (PNN). Si bien estos no implican un factor de riesgo *per se*, es relevante considerarlos por tratarse de ecosistemas estratégicos, que pueden ser de interés de protección para diferentes ámbitos de liderazgo, y también de grupos armados para el desarrollo de economías ilícitas. Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de 2021, en comparación con el 2019, 12 PNN presentaron afectación de coca, se registró un aumento del 6 % del área total cultivada pasando de 6.785 a 7.214 hectáreas en 2020. Se estima que el 71 % del área sembrada con coca en los PNN se concentra en 4 áreas protegidas: Catatumbo, Barí Paramillo, Nukak y La Sierra de la Macarena (UNODC, 2021). Al respecto, de los 113 municipios que reportaron tener PNN, 20 coincidieron con reportes de homicidios confirmados contra la población defensora de Derechos Humanos, entre 2016 y 2020. Esta cifra equivale al 18 % de los municipios con reporte de homicidios.

En términos de coincidencias de factores de riesgo territoriales, puede afirmarse que las agresiones contra las personas defensoras de Derechos Humanos coinciden con la presencia de grupos armados ilegales, economías ilícitas y la presencia de PNN. Esto los sugiere como factores relacionados a las afectaciones a las garantías para la labor de defensa de los Derechos

Humanos y que sus dinámicas están relacionadas a la persistencia y aumento de los homicidios contra la población defensora de Derechos Humanos en el territorio nacional.

A su turno, los niveles de concentración de los homicidios por categorías de ruralidad pueden variar de acuerdo con el ámbito del liderazgo. El informe sobre homicidios de defensores de Derechos Humanos de la CPDHAL (2020) presentó como contexto común a las vulneraciones de las personas defensoras de Derechos Humanos, las dificultades de presencia institucional en los territorios más afectados (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2020). A este respecto, conviene analizar las categorías de ruralidad de los territorios más afectados por las agresiones. En este sentido, el 55 % de los casos de homicidios confirmados, entre 2016 y 2020, se concentraron en municipios categorizados como rurales y el 45 % restante ocurrió en municipios intermedios, ciudades y aglomeraciones. En ese sentido, no se presenta una concentración clara de homicidios en las zonas rurales del país entre el período 2016-2020. Por su parte, al revisar la relación entre la categoría de ruralidad y los ámbitos de liderazgo afectados por homicidios de defensores de Derechos Humanos (Gráfico 8) se puede observar que los líderes indígenas y comunales presentaron una concentración de casos en áreas rurales, mientras que, para el caso de los defensores comunitarios, se concentraron en zonas categorizadas como ciudades y aglomeraciones.

Gráfico 8. Distribución porcentual de homicidios confirmados de defensores de Derechos Humanos por ámbito de liderazgo - Categorías de ruralidad período 2016 – 2020



Fuente: DNP, con información suministrada por la CPDHAL, FGN, OACNUDH (2021).

Nota: solo se consideran los tres ámbitos del liderazgo más afectados, que en su conjunto acumulan el 64% de los casos de homicidios de personas defensoras de Derechos Humanos.

La alta concentración de casos en municipios de categoría 6 puede responder a situaciones territoriales específicas. Estas deberían ser tenidas en cuenta para el planteamiento de estrategias asociadas a disminuir las vulneraciones contra los derechos de personas defensoras de Derechos Humanos. La Tabla 4 muestra que el 68 % de los homicidios registrados entre 2016 y 2020 se concentraron en municipios de categoría 6, que corresponden a aquellos de menor población y de menor aporte al Producto Interno Bruto (PIB) del país. El 32 % restante se distribuyeron de manera similar en las demás categorías municipales

Tabla 4. Homicidios de defensores de Derechos Humanos por categoría de municipio

Categoría de municipio	Tipo de municipio	Porcentaje (%)
Especiales	Grande	6
Categoría 1	Grande	7
Categoría 2	Intermedio	4
Categoría 3	Intermedio	1
Categoría 4	Intermedio	8
Categoría 5	Básicos	6
Categoría 6	Básicos	68
Sin categoría		1

Fuente: DNP, con información suministrada por la CPDHAL, OACNUDH (2021).

Nota: Las categorías están basadas en las mencionadas en el artículo 7 de la ley 1551 de 2012.

Existe una simultaneidad de los factores de riesgo territorial que influyen en la materialización de los riesgos y amenazas a la labor de defensa de los Derechos Humanos. Al analizar los territorios a través de criterios conjuntos, se observa que existen niveles de concentración que pueden coincidir con otras variables como la presencia de grupos armados, economías ilícitas, presencia de PNN, ruralidad o conflicto armado. Adicionalmente, se presentan heterogeneidades en la multiplicidad de ámbitos de liderazgo que se están viendo afectados, a partir de los cuales las características territoriales pueden mostrar diferentes tendencias de concentración de homicidios, dependiendo de la ruralidad y la categorización municipal.

Persisten los desafíos en el estudio de las causas de las agresiones y, por lo tanto, en la coordinación de la respuesta del Estado para evitar aproximarse a este fenómeno de manera reactiva y exclusivamente desde la óptica de los homicidios. La ausencia de una perspectiva diferencial y territorial, con enfoque de género y basado en evidencia, en los análisis institucionales existentes, dificulta la implementación de una visión preventiva y multidimensional, dirigida a intervenir los factores de riesgo y fortalecer el ambiente favorable para la defensa de los Derechos Humanos.

Esta problemática, persistente en el tiempo, no puede contrarrestarse si el Estado continúa implementando sus políticas sin basarse en análisis detallados y desagregados de las condiciones y características territoriales. Las cuales pueden estar relacionadas con las dinámicas de las afectaciones a la labor de defensa de los Derechos Humanos. Lo anterior, teniendo en cuenta que parte importante para la operatividad de la política en el territorio depende de la estructuración de la respuesta estatal integral y basada en el estudio y monitoreo de patrones, comportamientos comunes y dinámicas que permiten caracterizar el fenómeno en agregado.

4.2. Inadecuada gestión del riesgo para prevenir la materialización de las amenazas a la labor de defensa de los Derechos Humanos

Actualmente se mantienen las dificultades relacionadas con la coordinación de la acción institucional para las garantías a la defensa de los Derechos Humanos, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional para responder a las problemáticas relacionadas con la vulneración de los derechos a las personas defensoras de Derechos Humanos. Lo anterior, debido a la multiplicidad de instancias para la articulación institucional y la participación ciudadana, así como a las capacidades limitadas para la advertencia temprana de escenarios de riesgo y la protección material de esta población.

4.2.1. Multiplicidad de instancias para la articulación institucional y la participación ciudadana para la protección y la prevención del riesgo

En el país hay un número considerable de herramientas normativas e instancias de articulación interinstitucional que abordan la prevención y la protección de los Derechos Humanos. Así lo señaló la PGN en el ejercicio de análisis al Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos (Procuraduría General de la Nación, 2020), donde realizó un balance sobre las normas relacionadas con esta materia.

Entre 1995 y lo corrido de 2021 se han expedido más de 34 instrumentos jurídicos, entre leyes y decretos, que crean instancias y programas relacionadas con la prevención y protección de la población líder y defensora de Derechos Humanos, de acuerdo con el inventario de las normas que realizó DNP (2021). Solo en materia de instancias para la prevención y protección se encontraron aproximadamente 18 espacios de coordinación nacional y local. Asimismo, este trabajo permitió establecer que a pesar de los intentos del Estado por unificar los programas y coordinar las estrategias orientadas a garantizar el respeto y protección de aquellos que defienden los Derechos Humanos, su propósito no ha sido alcanzado. En materia de espacios de participación ciudadana, se cuentan por lo menos 10 instancias reglamentadas y no reglamentadas a través de las cuales la ciudadanía interlocuta con la institucionalidad en esta misma materia. Cabe anotar que, a la fecha, no se ha realizado un balance del funcionamiento y

cumplimiento de objetivos de estas instancias, lo que impide determinar si la existencia de todas ellas es necesaria, aun cuando existe un riesgo importante de duplicidad de funciones de actores que conforman estos espacios.

De otro lado, vale la pena resaltar que el país carece de un ejercicio de evaluación integral de la totalidad de los esfuerzos adelantados en materia de protección y prevención. Esto impide que el ciclo de política en esta materia se delante de manera óptima, pues no es posible identificar claramente los aciertos y oportunidades de mejora de las múltiples iniciativas sectoriales y de coordinación interinstitucional. En consecuencia, la ausencia de un análisis de la normatividad, de las instancias creadas y de los programas diseñados e implementados, tendrán implicaciones en la coordinación efectiva de acciones y en la operatividad de la política en el territorio. Por lo que con la multiplicidad de iniciativas, programas y espacios de interlocución se genera duplicidad de esfuerzos y se afecta la eficiencia y eficacia de las acciones.

A la fecha se evidencia que no se han puesto en marcha ejercicios de seguimiento y evaluación que orienten la implementación de acciones y que permitan medir sus efectos e impacto en esta las garantías a la población objetivo de esta política. En este sentido, esta situación implica la profundización de las dificultades en la articulación de esfuerzos institucionales para la focalización de iniciativas y optimización de recursos. Adicionalmente, la dispersión de programas y planes de acción, creados por las diversas instancias, dificultan la armonización de acciones y de recursos, así como la definición de mecanismos de seguimiento y evaluación, de manera que puedan verificarse las iniciativas exitosas y aquellas que deben ajustarse, para lograr una mayor efectividad en la protección y garantía a la labor de defensa de los Derechos Humanos en Colombia.

4.2.2. Capacidades limitadas para la advertencia temprana de escenarios de riesgo y la protección material de las personas defensoras de Derechos Humanos

El Sistema de Alertas Tempranas es el instrumento del Estado para activar la respuesta integral y oportuna en materia de prevención, que parte de la base de que el escenario de alto riesgo en el que se encuentra la población, entre ella las defensoras de Derechos Humanos. Este Sistema no responde exclusivamente a un tipo de factores de violencia, sino que se constituye a partir de la confluencia de estos con otros (Defensoría del Pueblo, 2018). En 2017, la reglamentación de dicho sistema y la implementación del Acuerdo Final determinó la integración de dos componentes: el primero, el de alertas tempranas, liderado por la Defensoría del Pueblo; y el segundo, de respuesta y reacción rápida, coordinado por el Ministerio del Interior, con la participación de las entidades territoriales. Por su parte, el componente de respuesta rápida a las alertas tempranas tiene a cargo la articulación de las autoridades nacionales y territoriales, para la atención rápida y oportuna frente a los riesgos advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas.

La CIPRAT es entonces el mecanismo del Gobierno nacional encargado de recibir las alertas tempranas, analizarlas e impulsar, ante las entidades competentes la implementación de las medidas preventivas y de reacción. Así, esta comisión, sobre la base de los riesgos advertidos, debe actuar tanto en la prevención temprana como en la prevención urgente. Entre sus atribuciones, se encuentran⁶⁹: (i) evaluar la situación de riesgo advertida por la Defensoría del Pueblo y recomendar las medidas de prevención y protección que mejor respondan a su superación; (ii) tener en cuenta en el desarrollo de sus actividades, las zonas priorizadas por la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; (iii) mantener comunicación y adecuada coordinación con la instancia de alto nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, y el Programa de seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición, entre otros; (iv) diseñar e implementar una metodología para el seguimiento a las dinámicas del riesgo y el reporte de denuncias; (v) georreferenciar para hacer seguimiento a las dinámicas de riesgo y el impacto de la respuesta; (vi) activar canales de comunicación con entidades nacionales y territoriales para recolectar y procesar información que permita identificar la evolución del riesgo, su activación y la respuesta, y (vii) producir informes semestrales sobre el cumplimiento de sus objetivos.

A pesar de la relevancia de las funciones atribuidas a la CIPRAT, varias de ellas no han sido implementadas. Entre las principales funciones pendientes de implementación se cuentan: la evaluación de las recomendaciones adicionales a las indicadas por el Sistema de Alertas Tempranas para la superación del riesgo; su articulación con la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; el diseño de la metodología de seguimiento del riesgo y reporte de denuncias y; la georreferenciación de las dinámicas de riesgo y el impacto de la respuesta institucional.

Entre el 27 de diciembre de 2017 y el 1 de octubre de 2021 se emitieron 220 alertas tempranas, de acuerdo con información de la Defensoría del Pueblo. Para el 52 % (115) del total de alertas se emitió un informe de seguimiento por parte de esa entidad. En promedio, la emisión de estos informes tomó 15 meses, a pesar de que el artículo 14 del Decreto 2124 de 2017 estableció que la Defensoría del Pueblo tiene un tiempo de 9 meses para la expedición de informes para comunicar la evolución de la persistencia del riesgo. Lo anterior evidencia que existe un retraso en el seguimiento y examen a los efectos de las medidas adoptadas por el Estado y la evolución del riesgo advertido.

⁶⁹ Decreto 2124 de 2017.

De las 115 alertas tempranas asociadas a un informe de seguimiento solo 1 de estas se categorizó con cumplimiento alto, de acuerdo con la gestión del riesgo reportada por la Defensoría. La Defensoría del Pueblo elaboró un Protocolo de Seguimiento a la Repuesta Estatal ante Situaciones de Riesgo Advertidas por el Sistema de Alertas Tempranas, a través del cual se analizan dos categorías: desempeño institucional y goce efectivo de derechos. A partir de este análisis se determina un índice de gestión institucional del riesgo cuyos resultados se enmarcan en cinco categorías: (i) incumplimiento; (ii) cumplimiento bajo; (iii) cumplimiento medio; (iv) cumplimiento alto; y (v) pleno cumplimiento. En cuanto a la gestión del riesgo reportada por esta entidad, de las 115 alertas tempranas asociadas a un informe de seguimiento, 61 reportaron un nivel de cumplimiento bajo, 17 un cumplimiento medio, 2 alertas reportaron un incumplimiento total y solo 1 con cumplimiento alto. El restante de alertas no reportó información relacionada con la gestión de riesgo (Defensoría del Pueblo, 2018)⁷⁰.

El 24 % de las alertas reportó una evolución del riesgo desfavorable, respecto a la evolución o mitigación del riesgo, de acuerdo con el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Es decir, que fueron clasificadas con un riesgo que tiende a agravarse. El 75 % mantuvo en el nivel de riesgo y una alerta se reportó el riesgo mitigado.

Ahora bien, de acuerdo con información de la CIPRAT, entre 2017 y julio de 2021 fueron gestionadas por esa instancia 195 alertas tempranas, con sus respectivos seguimientos. Del total de alertas, el 100 % tuvo un primer seguimiento del caso, el 80 % reportó un segundo y el 5 % un tercero. Respecto a la coordinación y tiempos de esa instancia se estableció: (i) por cada alerta temprana existió un tiempo promedio de 13 días transcurridos desde su emisión hasta la primera sesión de seguimiento de la CIPRAT; y (ii) entre la primera sesión y la segunda el promedio de tiempo fue de 12 meses. Frente a este proceso de la CIPRAT, debe aclararse que en la primera sesión se analizan las alertas tempranas y se emiten las respectivas recomendaciones, por lo que el seguimiento a la respuesta institucional y el análisis de la evolución del riesgo dependerían de la segunda y tercera sesión.

Sin embargo, a la fecha no existe una metodología, diagnóstico o herramienta de planeación que permita establecer si los tiempos y la respuesta de esta instancia son oportunos y permiten el cumplimiento de las funciones asignadas y con el objetivo del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida. Igualmente, de la información allegada por las entidades no se pudo determinar si la CIPRAT efectivamente gestionó el 100 % de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo.

⁷⁰ Seguimiento a la respuesta institucional frente a la Alerta Temprana N° 001 de 2017 para Cartagena, departamento de Bolívar.

Asimismo, del análisis realizado para el diseño de esta política, se estableció que cuando se trata de la función de seguimiento a la evolución y persistencia del riesgo, ni la CIPRAT ni la Defensoría están cumpliendo efectivamente con esta atribución. La CIPRAT no tiene evidencia de estar generando ningún tipo de informe al respecto y la Defensoría tiene un regazo del 48 % en el tiempo asignado para ello. Esta situación requiere especial atención, como quiera que debe fortalecerse el análisis posterior de la evolución del riesgo, oportunidad y efectividad de las estrategias implementadas por el Estado, para evitar la materialización de las amenazas previamente advertidas.

El seguimiento y acompañamiento a las entidades territoriales para la implementación de las recomendaciones emitidas por la CIPRAT y su relación con los programas de prevención y protección a defensores de Derechos Humanos se reviste de mayor complejidad. De acuerdo con información oficial del Ministerio del Interior, las autoridades locales son las encargadas de actualizar cada dos meses el estado del cumplimiento de las recomendaciones en una plataforma destinada para esta labor. Al revisar los avances de las acciones se encontró que, entre 2017 y julio de 2021, el 98,4 % tenía un reporte atrasado y solo 536 de 11.303 (5 %) de las recomendaciones hacían referencia a la garantía de derechos de la población defensora de Derechos Humanos (Ministerio del Interior, 2021). Este número de recomendaciones de la CIPRAT que hacen referencia a la población defensora de Derechos Humanos no coincide con el número de alertas tempranas que involucran a esa población. De acuerdo con una comunicación oficial de la Defensoría del Pueblo de octubre de 2021, entre diciembre de 2017 y julio de 2021 el 91 % de las alertas tempranas (193) advertían riesgos para las personas defensoras de Derechos Humanos.

De lo expuesto, puede afirmarse que existe una dificultad relevante en la coordinación entre la nación y el territorio, en la oportunidad y articulación institucional para el desarrollo de estrategias de prevención y mitigación del riesgo. Lo anterior, teniendo en cuenta que más del 70 % de las alertas tempranas no pasan de un segundo seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas por la CIPRAT y se deja gran parte de esta función a la autogestión de las entidades locales. En ese sentido, las autoridades del orden nacional no cuentan con el conocimiento suficiente sobre la evolución del riesgo y efectividad de las acciones implementadas para contrarrestar las amenazas a la población civil y defensora de Derechos Humanos.

Antioquia fue el departamento con el mayor número de alertas tempranas y el segundo en afectación de homicidios contra líderes y defensores de Derechos Humanos, al analizar la coincidencia entre las alertas tempranas y los homicidios confirmados registrados entre 2017 y 2020. Como se presenta en la Tabla 5, Valle del Cauca, Cauca y Norte de Santander están también dentro de los departamentos con mayor afectación dentro de estas variables. Adicionalmente, Cauca, Antioquia, Norte de Santander y Valle del Cauca concentraron el 47 %

de los homicidios y registraron el 37 % de las Alertas Tempranas en el país. Esto podría indicar que: (i) una parte importante de los homicidios ocurren en los territorios advertidos como zonas de riesgo; (ii) la mayor parte de las alertas emitidas advertían una situación de riesgo ya consolidada y cuya probabilidad de materialización era próxima en el tiempo; (iii) la mayoría de las alertas podrían tener una alta probabilidad de no ser prevenidas de manera eficiente, y (iv) no fueron oportunas ni adecuadas las intervenciones institucionales para mitigar el riesgo advertido.

Tabla 5. Coincidencia entre el número de alertas tempranas y los homicidios entre 2017 - 2020

Departamentos	Ranking de homicidios	Número de homicidios	Ranking de alertas	Número de alertas
Cauca	1	63	4	15
Antioquia	2	51	1	33
Norte de Santander	3	35	7	11
Valle del Cauca	4	27	3	19
Caquetá	5	23	19	3

Fuente: Elaborada por el Departamento Nacional de Planeación con información de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, Fiscalía General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo (2021).

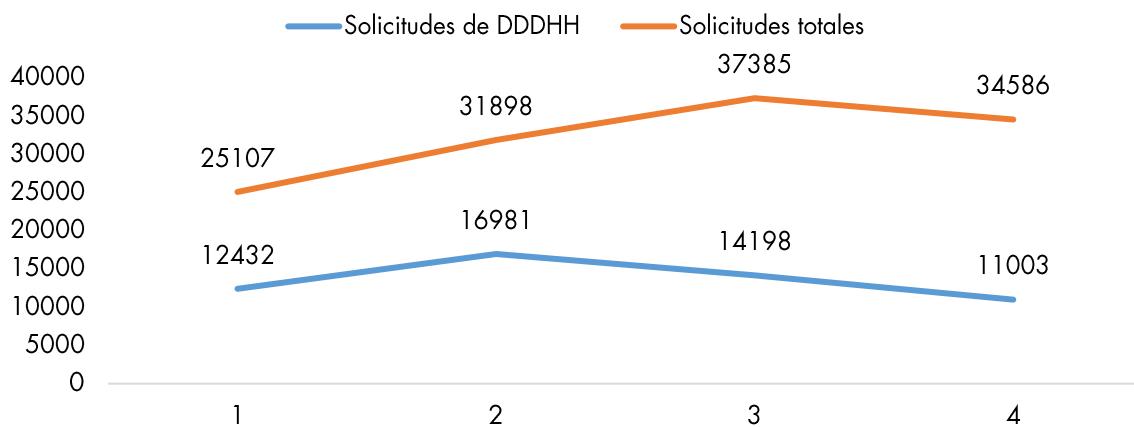
Adicionalmente, se estableció que en el 58 % de los municipios en los que se registraron homicidios confirmados para las personas defensoras de Derechos Humanos entre 2017 y 2020, el SAT había advertido las posibles afectaciones y la CIPRAT efectuó las recomendaciones correspondientes, de acuerdo con el análisis de los informes de riesgo emitidos por el SAT. Sin embargo, con la información que se tiene no puede afirmarse que las mismas no fueron suficientes o no se atendieron de manera adecuada, para evitar o prevenir dichas vulneraciones. No obstante, es importante presentar esta cifra y visibilizar la necesidad de la consolidación de datos que permitan hacer este tipo de evaluaciones.

De otra parte, en el 42 % de los municipios en los que se presentaron homicidios confirmados de personas defensoras de Derechos Humanos para este mismo período, el SAT no identificó ni advirtió anticipadamente dicha situación y la CIPRAT no efectuó recomendación alguna dirigida a contrarrestar la probabilidad del daño. En ese marco y atendiendo a la necesidad de la prevención temprana para evitar la consolidación de hechos que atenten contra los Derechos Humanos, se identifican debilidades en la capacidad de respuesta a las alertas tempranas para la mitigación del riesgo y su identificación de forma anticipada, de manera que sea excepcional la advertencia en el territorio de los riesgos próximos a consolidarse o con una alta probabilidad de ocurrencia.

El Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida está haciendo frente mayoritariamente a riesgos de carácter inminente, contrario a su naturaleza preventiva. Lo expuesto, muestra retos importantes en las etapas de identificación, mitigación del riesgo y en la articulación con las autoridades nacionales y locales que debe liderar la CIPRAT, así como el seguimiento a la evolución o persistencia del riesgo, que debe realizarse en el marco del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida. Teniendo en cuenta que la CIPRAT es la destinataria de las alertas tempranas, informes de riesgo y notas de seguimiento del SAT, su rol es fundamental en la gestión de recomendaciones, en el diálogo nación-territorio y en la articulación institucional, con miras a la formulación de estrategias que disuadan y mitiguen los riesgos advertidos en las alertas tempranas. Puntualmente, en esta ruta es necesario determinar cómo se gestiona el riesgo por parte de la CIPRAT, debido a que este proceso podría afectar las acciones del Gobierno nacional y local y conllevar a que no se tramiten los riesgos, de acuerdo con el nivel de inminencia real, y que las situaciones de amenaza particular no sean atendidas de manera oportuna.

Por otra parte, el crecimiento desbordado de la demanda al que la entidad ha debido hacer frente, ha dado origen a un proceso de fortalecimiento y mejora de procesos internos para dar respuesta de manera oportuna y eficaz a las solicitudes recibidas. Para fortalecer la gestión del riesgo y la prevención de la materialización de las amenazas, el Estado colombiano ha desarrollado también sus capacidades para: (i) atender las solicitudes de protección elevadas por los ciudadanos que presumen estar en situación de riesgo; (ii) evaluar la situación y determinar o no la existencia de riesgos; y (iii) adoptar medidas de protección a las personas que se encuentran en una situación de riesgo extremo y extraordinario. A este respecto, la información analizada de la UNP (Gráfico 9) evidenció que, entre 2017 y 2020, esa entidad recibió 128.976 solicitudes de protección de toda la población objeto. En este período, la recepción de solicitudes de todos los grupos poblacionales creció en un 38 %, pasando de 25.107 en 2017 a 34.586 en 2020. En cuanto a las solicitudes asociadas a defensores de Derechos Humanos, estas pasaron de 12.432 en 2017 a 11.003 en 2020, lo que corresponde al 50 % y 32 % del total de solicitudes de protección, respectivamente.

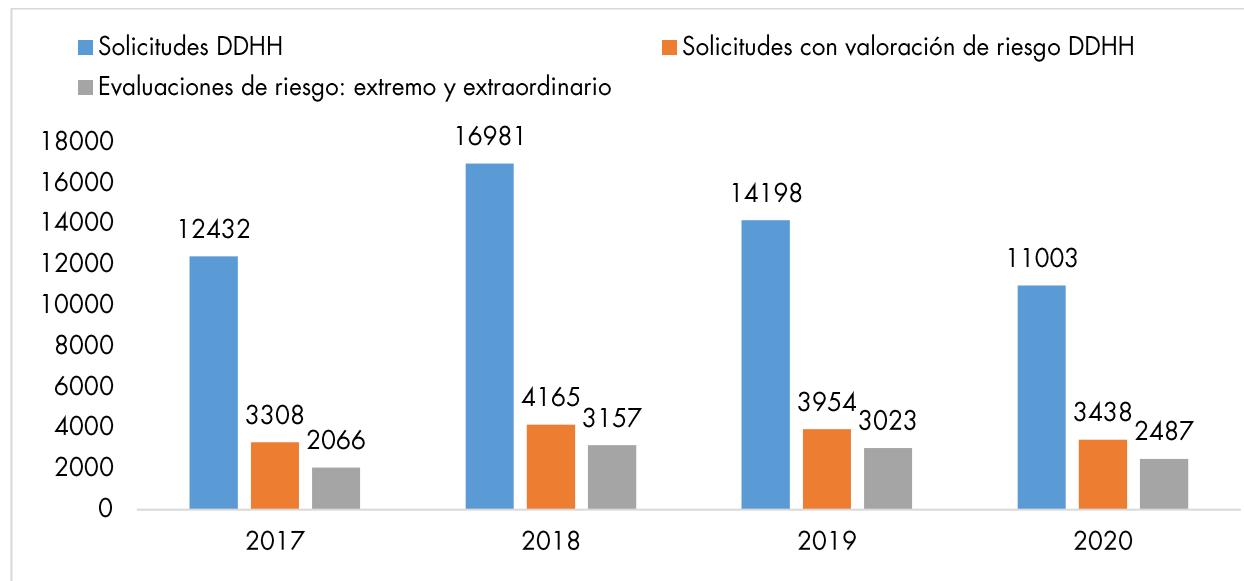
Gráfico 9. Solicitud de protección totales vs solicitudes defensores de Derechos Humanos (2017- 2020)



Fuente: DNP, con información de la Unidad Nacional de Protección (2021).

Entre 2017 y 2020 la UNP recibió 54.614 solicitudes de protección de la población defensora de Derechos Humanos (Gráfico 10). Del total de solicitudes de protección de defensores, 14.865 (27,2 %) tuvieron una evaluación de riesgo, de las cuales, 10.733 (72 %) resultaron con riesgo extraordinario o extremo. Lo anterior, podría sugerir tres cosas: la primera, que el 73% de las solicitudes de protección no cumplen con los requisitos establecidos para acceder a una evaluación de riesgo, lo que demostraría un desconocimiento de la población del programa de la UNP; la segunda, la demanda de protección excede la capacidad de respuesta de la UNP; y, por último, la entidad está inaplicando la presunción de riesgo en el análisis de los casos de la población defensora de Derechos Humanos y da prevalencia a los requisitos formales. Sin embargo, a partir de la información remitida y la calidad de los datos consolidados por el sistema de información de la UNP, no fue posible descartar o confirmar las hipótesis mencionadas.

Gráfico 10. Relación solicitudes de defensores de Derechos Humanos vs resultados de las evaluaciones de riesgo (2017 – 2020)



Fuente: DNP, con información de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio del Interior (2021).

Aunado a lo anterior, la brecha entre las solicitudes de protección y las evaluaciones de riesgo puede responder a diferentes variables mencionadas por la UNP. Las variables son: (i) no son competencia de la entidad; (ii) la documentación está incompleta; (iii) responden a trámites de emergencia y se activa otra ruta, y (iv) se encuentran otras solicitudes que inicialmente arrojaron un riesgo ordinario y piden nuevamente una valoración del riesgo. Ahora bien, respecto a los beneficiarios de la ruta de protección y la implementación de medidas, se estableció que entre 2017 y 2020 la población defensora de Derechos Humanos beneficiaria se incrementó en 3 % y las medidas implementadas en 17 %.

Tabla 6. Cantidad de beneficiarios y beneficiarias líderes sociales

Año	Cantidad de beneficiarios con medidas	Protegidos implementados en el período
2017	3.645	1.336
2018	3.302	1.556
2019	3.572	1.110
2020	3.749	1.568

Fuente: DNP, Protección con información de la Unidad Nacional de Protección (2021).

Por otra parte, la población beneficiaria que se relaciona con la defensa de los Derechos Humanos en 2020 pertenece en un 93 % a 5 grupos poblacionales, de acuerdo con la información reportada por la UNP para el diseño de esta política: (i) dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos (39 %); (ii) dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas (34 %); (iii) dirigentes o activistas sindicales (8 %); (iv) dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición (7 %); y (v) periodistas y comunicadores sociales (5 %).

Otro aspecto importante para analizar en la ruta de protección es la permanencia en el programa de las personas defensoras de Derechos Humanos. Con corte al 31 de diciembre del 2020, de los 3.749 defensores protegidos por la UNP, el 57,80 % de la población ha ingresado en los últimos cuatro años y el 42,19 % restante tiene una antigüedad de cinco o más años en el mismo. Esto podría indicar una permanencia de los factores de riesgo para la población defensora de Derechos Humanos, que genera que más del 40 % de sus beneficiarios permanezca en el programa⁷¹. En ese sentido, los tiempos de permanencia de los beneficiarios con esquemas de protección podrían significar la necesidad de definir estrategias institucionales conjuntas para contrarrestar las causas del riesgo y la importancia de revisar los procedimientos para verificar de la mitigación del riesgo de los protegidos.

La permanencia prolongada en el programa requiere un análisis particular pues implica un esfuerzo importante para la entidad, limita la capacidad de respuesta y podría significar la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para contrarrestar las causas de las amenazas en contra de la población objeto de la UNP.

Finalmente, respecto a la protección individual, es relevante mencionar que en Colombia existen 63.153 juntas de acción comunal, 1.425 asociaciones de juntas de acción comunal, 36 federaciones y 1 confederación. La cantidad de afiliados a estas organizaciones está entre 20 y 75 afiliados. Es decir que, en Colombia, si se evalúa solamente un ámbito de personas defensoras de los Derechos Humanos, pueden llegar a existir, como mínimo, más de 7 millones de personas que pertenecen a esta población. Esta descripción revela lo complejo que puede ser la protección individual de esta población (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2021).

Al analizar la finalidad de la ruta de protección colectiva, en especial las medidas contempladas para su implementación y las que efectivamente se han otorgado, se encontró una prevalencia de la protección material e individual sobre el fortalecimiento organizativo y comunitario. Frente a los avances en la protección colectiva, entre 2018-2020 se estableció la implementación de 25.161 medidas colectivas de protección, en 17 departamentos del país, que

⁷¹ Unidad Nacional de Protección, 2021.

corresponden a 100 colectivos. En 2018 se protegieron 25 colectivos; en 2019, 21; y en 2020, 54 colectivos. En ese sentido, si bien la ruta de protección colectiva podría estar respondiendo a una evaluación integral y participativa del riesgo, las medidas implementadas no están orientadas a contrarrestar integralmente los factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza, derivadas de las actividades del colectivo. En ese sentido, se observan dificultades en el otorgamiento de medidas encaminadas al apoyo a la infraestructura física, fortalecimiento de la presencia institucional, apoyo a la denuncia de los colectivos, atención psicosocial, promoción de medidas jurídicas y administrativas, entre otras contempladas en el Decreto 2078 de 2017.

Igualmente, aún persisten debilidades en la definición e implementación de metodologías que permitan la inclusión de los enfoques diferenciales para poblaciones como mujeres, niños, adolescentes y adultos mayores. Y que además responda a las realidades sociales, culturales, económicas y políticas de los territorios donde se ejecutarán las medidas de protección, de acuerdo con la información allegada por la UNP y el Ministerio del Interior. Este aspecto es fundamental para garantizar que no se omita la dimensión integral y comunitaria, que debe prevalecer en las estrategias de prevención.

Es relevante mencionar que a febrero de 2021, existe un rezago en la implementación tanto de las medidas individuales como colectivas por parte de la UNP, de acuerdo con el diagnóstico realizado en el Documento CONPES 4031 aprobado en 2021, mediante el cual se expidió la *Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*⁷². Este documento estableció que las medidas no llegaron a la totalidad de las personas y comunidades identificadas con riesgo extraordinario o extremo, lo cual podría derivar en la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes, que afecten los derechos a la vida, libertad e integridad de las personas beneficiarias del programa.

La Corte Constitucional resaltó que el conflicto armado afectó de manera diferencial y desmedida a los sujetos de especial protección constitucional y que persiste la necesidad de fortalecer las políticas de prevención y atención a riesgos desde un enfoque diferencial, a través de autos expedidos entre los años de 2008 y 2018. En este sentido, debe resaltarse que aunque se han adoptado estrategias como el plan de acción del Programa Integral de Garantía para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, de acuerdo con lo manifestado en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (2021), aprobado en febrero de 2020, persisten las dificultades asociadas a la baja implementación de las acciones de los programas, que como en este caso, su nivel de cumplimiento impide consolidar una

⁷² Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4031.pdf>.

respuesta efectiva y oportuna frente a la prevención y ocurrencia de hechos victimizantes en grupos poblacionales específicos.

Puede concluirse que la capacidad de respuesta del Estado para identificar el riesgo de manera anticipada y gestionarlo tiene importantes oportunidades de fortalecimiento. Mejorar la coordinación entre las autoridades nacionales y territoriales para prevenir la materialización de las amenazas es fundamental. Debido a que esta dificultad restringe la implementación del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, dificulta el reconocimiento de los riesgos, sus causas y las medidas de tratamiento, así como la caracterización de los entornos, con un enfoque de género y diferencial, para la comprensión de las dinámicas territoriales, en las que convergen factores sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales.

Cabe resaltar que la actual capacidad del sistema de información de la UNP impide realizar un balance y analizar la trazabilidad de los casos dentro de la ruta de protección individual y colectiva. Aunque la UNP cuenta con información de cada caso, no se puede establecer la oportunidad de la respuesta de la entidad para cada uno de ellos. A la fecha de expedición de este documento de política pública, no se pudo determinar el tiempo que transcurre entre la solicitud de protección, evaluación del riesgo y la implementación de la medida de protección. Este reto requiere una atención particular, como quiera que al no ser posible el análisis de las cifras y realizar la trazabilidad de los casos, el Gobierno nacional no podrá contar con los insumos suficientes para ajustar y fortalecer las estrategias desarrolladas por esa entidad.

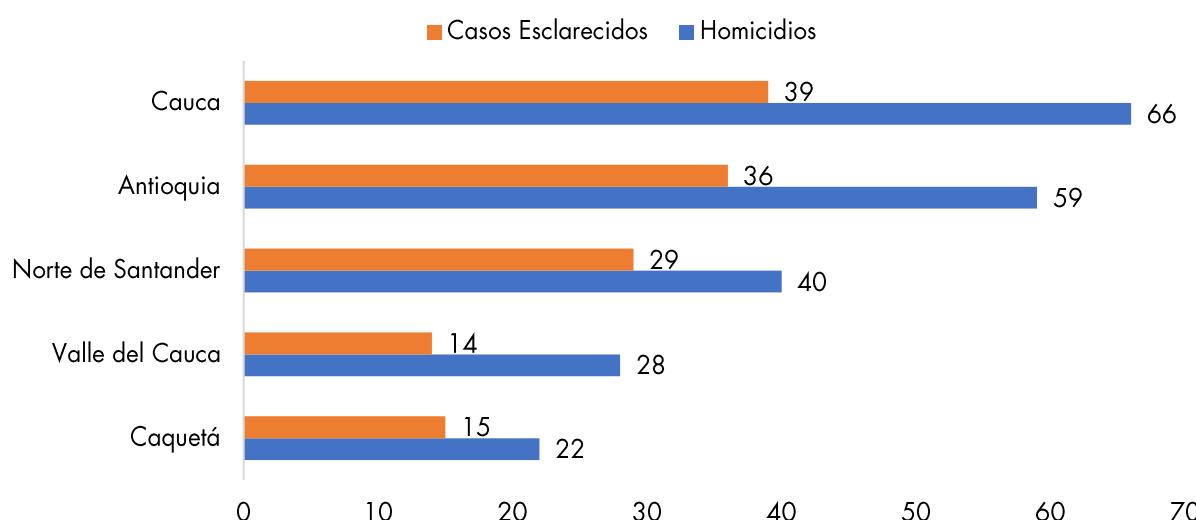
4.3. Dificultades en la investigación, juicio y sanción de las agresiones contra las personas defensoras de Derechos Humanos

En el contexto colombiano la investigación sobre los delitos contra los defensores de Derechos Humanos es uno de los elementos esenciales a fortalecer para garantizar la no repetición de las vulneraciones contra esta población, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019). La FGN, en un informe presentado en 2019 a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), enunció los mayores retos en el trabajo investigativo sobre esta materia. Al respecto, mencionó: (i) ausencia de estrategias investigativas integrales que establezcan como primera hipótesis de trabajo la relación entre el hecho victimizante y la labor de defensa desarrollada por la víctima; (ii) escasa implementación de protocolos de intervención temprana que podrían haber facilitado la oportuna recolección de elementos probatorios y evidencia física, y (iii) dificultad en la obtención de evidencia y la ausencia de técnica y experticia en su recolección, debido a la naturaleza propia de algunas de las formas de victimización (Fiscalía General de la Nación, 2019).

Los recientes esfuerzos de la FGN para superar los desafíos mencionados han logrado efectos positivos sobre la investigación. Entre 2016 y 2020 esa entidad reportó un nivel de

esclarecimiento del 67 % de los homicidios confirmados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Consejo Superior de Política Criminal, 2021). Por su parte, para los casos esclarecidos se estableció que el promedio de días transcurridos entre el hecho y la sentencia fue de 469 días (un año y tres meses aproximadamente). El esclarecimiento más rápido tardó seis días y el más demorado 1.445 días (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2021). El Gráfico 11 relaciona los cinco departamentos más afectados por los homicidios contra las personas defensoras de Derechos Humanos y los casos esclarecidos durante 2016 y 2020. Los cinco departamentos con mayor concentración de homicidios, entre 2016 y 2020 reunieron el 49 % del total de casos esclarecidos, siendo Norte de Santander el de mayor nivel de esclarecimiento (72,5 %), seguido de Caquetá (68,2 %), Antioquia (61 %), Cauca (59,1 %) y Valle del Cauca (50 %).

Gráfico 11. Homicidios cometidos contra defensores de Derechos Humanos vs casos esclarecidos (2016 -2020)



Fuente: DNP, con información de la Fiscalía General de la Nación (2021).

Un número relevante de los homicidios de líderes sociales y defensores están relacionados con miembros de organizaciones criminales o son consecuencia de los conflictos por el control del territorio y las economías ilegales. Para el agregado de casos ocurridos entre 2016 y 2020, la FGN logró establecer que el perfil del responsable de estos delitos corresponde 66,4 % a Grupo Armado Organizado (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), 32 % particulares, y 1 % agentes del Estado (Fiscalía General de la Nación, 2021). Esta situación ha permitido identificar zonas críticas con presencia de grupos criminales, donde también coinciden investigaciones penales y factores sociales, económicos y geográficos que incentivan la presencia

de estos grupos y se convierten en una fuente de riesgo para la población civil, en especial para los defensores de Derechos Humanos. De acuerdo con información de la FGN en 2020, esa entidad estableció las siguientes zonas estratégicas para combatir e impactar la criminalidad organizada: (i) Costa Norte; (ii) Catatumbo; (iii) Magdalena Medio; (iv) Arauca; (v) Llanos Ariari; (vi) Bajo Cauca; (vii) Atrato; (viii) Cauca; (ix) Pacífico Nariñense; (x) Putumayo (Consejo Superior de Política Criminal, 2021).

Entre 2016 y 2020 el 40 % del total de las noticias criminales no han alcanzado la etapa de juicio, 45 % están en indagación y 5 % se encuentran en investigación, a pesar de los esfuerzos mencionados por focalizar e impulsar el trabajo de investigación criminal en esta materia (Fiscalía General de la Nación, 2021). Esta evolución de las noticias criminales podría generar un efecto negativo en la disuasión y repetición de los delitos y otras agresiones contra la población defensora de Derechos Humanos.

El Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial no tiene un nivel de detalle que señale exactamente las conductas punibles cometidas contra las personas defensoras de Derechos Humanos, afirmó el Consejo Superior de la Judicatura en comunicación de mayo de 2019. Por lo tanto, dichas conductas están contenidas en la información que existe sobre delitos cometidos contra personas protegidas. Esto dificulta que se haga un seguimiento detallado a los procesos penales por agresiones contra las personas defensoras de Derechos Humanos, para poder determinar la efectiva sanción de los responsables de los delitos contra esta población. Adicionalmente, esa corporación indicó que frente a la complejidad de los hechos que revisten los casos de homicidios contra las personas defensoras de Derechos Humanos, se torna indispensable la creación de por lo menos 19 juzgados penales de circuito para la atención de los casos de líderes sociales. La creación de estos juzgados representa un reto para el Estado colombiano en el impulso de los procesos judiciales y el cumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y sancionar (Consejo Superior de la Judicatura, 2019).

En este sentido, se requiere la creación de 8 juzgados especializados, adicionales a los 11 creados en 2020, bajo el escenario planteado por el Consejo Superior de la Judicatura. Si bien el Ministerio de Justicia y del Derecho lideró en 2020 la creación de once juzgados penales del circuito especializados para la investigación y juzgamiento de las agresiones contra las personas defensoras de Derechos Humanos, se estableció ausencia de articulación y coordinación con la Fiscalía General de la Nación, lo que podría implicar retrasos en la implementación de las instancias judiciales y en el avance de los respectivos procesos. Lo anterior, teniendo en cuenta que las actividades de esa entidad tienen efectos directos en la investigación y juicio de los responsables de los delitos contra esa población.

Igualmente, se identificó que a la fecha no hay una entidad que analice las sentencias penales emitidas por los delitos contra las personas defensoras de Derechos Humanos. Esto

permitiría obtener información sobre resultados de las decisiones, móviles de los delitos, calidad en la que actuaron los condenados (actores materiales o determinadores del delito) y organizaciones a las que pertenecían las víctimas, entre otros. Tampoco se identificó información consolidada respecto a la reparación integral de las víctimas. En el mismo sentido, no se registró información sobre cuántas víctimas han buscado reparación integral a través de acciones administrativas en contra de la Nación, con el fin de contar con elementos cualitativos de fondo que permitan tomar decisiones de política.

Puede concluirse que las etapas de investigación, juicio y sanción presentan retos importantes en articulación, fortalecimiento de la presencia institucional en el territorio y generación de información que permita analizar los resultados y tomar decisiones basadas en evidencia. Esto adquiere una importancia particular, pues tiene efectos directos en la disuasión del delito y en las garantías de no repetición de las vulneraciones a la población defensora de Derechos Humanos.

Así mismo, se resalta la ausencia de información desagregada y detallada frente a estos delitos con el fin de darles seguimiento a lo largo del proceso legal. Las debilidades en este aspecto tienen implicaciones en relación con el análisis de los contextos que permita formular estrategias diferenciadas de acceso a la justicia para las personas defensoras de Derechos Humanos.

4.4. Dificultades en la consolidación de un ambiente favorable para la labor de defensa de los Derechos Humanos

La defensa de los Derechos Humanos ha sido por años estigmatizada, teniendo como consecuencia la generación de amenazas y de violencia en contra de estos líderes y lideresas. Así mismo, las vulneraciones hacia las personas defensoras de Derechos Humanos han erosionado también la relación de confianza entre el defensor y la comunidad o el grupo que él representa. Estas problemáticas se presentan a continuación y se evidencia la necesidad de fortalecer los procesos y la capacidad de gestión de las personas defensoras y de las organizaciones.

4.4.1. Estigmatización a la labor de defensa de los Derechos Humanos

El libre ejercicio de la defensa de los Derechos Humanos se ha visto afectado por las prácticas de estigmatización contra las personas defensoras de Derechos Humanos (Defensoría del Pueblo, 2017). A su vez, la estigmatización genera ambientes hostiles para los liderazgos sociales, deslegitima las reivindicaciones que plantean los defensores y defensoras (individuales o colectivos) y conlleva a la pérdida de credibilidad o el distanciamiento por parte de las comunidades para las cuales trabajan (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019). Esta problemática no es coyuntural ni está referida a reducidos actores en la sociedad, sino que,

por el contrario, corresponde a una estigmatización histórica a la labor de defensa de los Derechos Humanos (Defensoría del Pueblo, 2016).

Es preciso señalar que la estigmatización, estereotipación y el señalamiento son reflejo y configuran, a manera de causa y efecto, prácticas de una cultura política caracterizada por su dificultad de construir desde la diferencia, la diversidad, el disenso y el pluralismo. En la misma dirección, el Instituto Kroc ha documentado cómo las dinámicas de polarización y estigmatización generan ambientes propicios para la persistencia o incremento de la violencia y la conflictividad social, de manera que se consolidan escenarios de riesgo, en los que se materializan vulneraciones a la vida e integridad de las personas defensoras de Derechos Humanos y se obstaculiza el cumplimiento de la agenda de derechos políticos y civiles, entre otros (Instituto Kroc, 2019).

La Defensoría del Pueblo ha documentado casos de riesgo de violaciones a los Derechos Humanos y afectaciones al ejercicio de las libertades, situación que afecta a los líderes, lideresas y organizaciones sociales. Por ejemplo, en Córdoba las personas defensoras se han visto en situaciones de riesgo por apoyar la implementación del proceso de paz, específicamente en lo relativo a la reforma rural integral, el problema de las drogas ilícitas y la participación política, en oposición directa a los intereses de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en la zona (Defensoría del Pueblo, 2017). Así, la vulneración de los derechos y libertades de los defensores y lideresas a través de actos de señalamiento y estigmatización pueden conducir, a su vez, a otras violaciones más graves a sus Derechos Humanos.

En este sentido, algunas de las afectaciones en contra las personas defensoras de Derechos Humanos responden a un trasfondo cultural, donde la estigmatización y las violaciones a los Derechos Humanos están relacionadas. Es así como el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) en 2013 documentó casos en los cuales se evidenció que quienes habían participado en diferentes organizaciones sociales y las personas defensoras de Derechos Humanos, fueron objeto de estigmatización (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). En este sentido, en el marco de los resultados arrojados en el Estudio Estigmatización en contra de la labor de líderes sociales, comunales, defensores de Derechos Humanos y periodistas (OIM, & Ministerio del Interior, 2019), es notoria la recurrencia con la que las personas defensoras de Derechos Humanos, líderes sociales y periodistas expresan que los hechos de estigmatización de los cuales son víctimas se derivan de su activismo en pro de la realización de derechos o la implementación de instrumentos normativos vigentes.

4.4.2. Afectación al tejido social en la vulneración a la defensa de los Derechos Humanos

Las personas que desarrollan la labor de defensa de los Derechos Humanos promueven, protegen, vigilan, denuncian las vulneraciones a los Derechos Humanos y trabajan para poner

fin a la impunidad, por lo que a través de su labor legitiman el Estado Social de Derecho (Corte Constitucional, Sentencia T-590, 1998). Asimismo, cumplen una función fundamental dentro de las comunidades, al actuar como intermediarias entre estas y el Estado en la reivindicación de sus derechos. Por ello, las personas que desarrollan esta labor generan un impacto colectivo, por ser los principales actores en la promoción y participación ciudadana de sus comunidades (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

En Colombia, el fortalecimiento de la defensa de los Derechos Humanos requiere de una ciudadanía que promueva el reconocimiento mutuo, el respeto por las diferencias, la colaboración, la confianza interpersonal y la solidaridad. No obstante, la medición del Barómetro del Capital Social (BARCAS), evidenció que el Capital Social en Colombia ha tenido históricamente niveles muy bajos (Sudarsky, J., Díaz, D., & Corporación para el Control, 2017). Tanto la atomización social⁷³ como los valores oportunistas, sumados a la decadencia de la solidaridad y mutualidad, han influido en la disminución en un 57 % del Capital Social en 2017, en comparación con 1997. Es importante resaltar que, según la misma fuente, la atomización social aumentó 122 % durante los últimos 20 años.

Asimismo, cabe anotar que las vulneraciones a los derechos de las personas defensoras afectan este capital social, desestimulando su labor. La Encuesta Mundial de Valores (Departamento Nacional de Planeación, 2015) evidenció que desde 1997 la confianza interpersonal es un aspecto que requiere de una atención particular. En efecto, en 2012 el 95 % de las personas encuestadas en Colombia afirmó que es necesario ser muy cuidadoso al tratar a la gente, mientras que sólo un 4 % afirmó que se puede confiar en las demás personas. Por su parte, la Encuesta de Cultura Política de 2019, resaltó que el 30,2 % de las personas encuestadas percibió muy difícil organizarse con otros miembros de la comunidad y el 15 % lo definió como difícil (DANE, 2019). Lo anterior tiene implicaciones en la defensa de los Derechos Humanos considerando que se requiere de un sentimiento colectivo para el logro de objetivos comunes, representados por uno o varios individuos.

En ese sentido, es importante mencionar que estas vulneraciones generan un impacto que va más allá de la comisión de delitos y la vulneración de los derechos de las personas defensoras. El CNMH indicó que las agresiones a esta población repercuten de manera negativa en los procesos que lideran, deterioran el trabajo organizativo y los liderazgos, en la medida que rompen vínculos significativos para la colectividad (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018). Por otra parte, la CIDH afirmó que las formas de violencia sobre las personas defensoras de Derechos Humanos y sus organizaciones afectan su estado emocional y psicológico, el de sus

⁷³ Sudarsky J., 2019, la atomización social hace referencia a la baja o nula participación de un individuo en organizaciones sociales, comunales, barriales o de cualquier tipo de interacción sistemática con sus vecinos y al bajo eslabonamiento que tiene con el candidato por el que votó.

familias y colectivos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019). En ese sentido, el CNMH aseveró que los hechos traumáticos desafían al aparato psicológico, social y cultural y desbordan la capacidad de asimilación de las personas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

Se determinó que los actos de violencia perpetrados por los actores armados ilegales se dirigen o tienen como consecuencia directa la afectación profunda de la integridad y unidad familiar de las mujeres defensoras de derechos humanos, de acuerdo con el Auto 098 de 2013 de la Corte Constitucional que, entre otras temáticas, analizó el continuum de violencias basadas en género en contra las mujeres lideresas y defensoras. Esta afectación se observa en las agresiones, amenazas y hostigamientos que se focalizan específicamente contra los miembros del núcleo familiar de las mujeres, no sólo para infiijir daños en la vida e integridad de estas personas sino para quebrantar con efectividad perversa la salud sicológica y mental de las mujeres, al atacar los seres de mayor estima para ellas.

En relación con las afectaciones causadas a las organizaciones campesinas, el CNMH afirmó que estas parten del daño moral⁷⁴ que ocasionan las agresiones contra sus líderes y lideresas. Teniendo en cuenta que las relaciones sociales en las comunidades agrarias no nacen únicamente de la propiedad y de la formalización de los títulos sino de vínculos, vecindades y solidaridades que se tejen en las zonas rurales alejadas de los centros poblados (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018). Estos daños al tejido colectivo y organizativo se reflejan en la destrucción de proyectos comunitarios productivos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018), debido a que estas formas organizativas han dado lugar a proyectos de desarrollo rural que generalmente buscan mejores condiciones de vida para la comunidad.

Respecto a los asesinatos perpetrados contra liderazgos indígenas y afrodescendientes, la CIDH advirtió que a la vez que alteran gravemente la integridad cultural, rompen la cohesión de los pueblos y las comunidades en torno a la defensa de sus derechos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019). En el caso de las comunidades indígenas, los ataques contra sus autoridades, líderes y defensores generan un impacto en la víctima directa y en los pueblos y comunidades, dadas las funciones que cumplen y su rol central en la defensa y preservación de la cultura ancestral. Para el CNMH, las violaciones de los derechos a las personas defensoras de los Derechos Humanos de los grupos étnicos afectan relaciones no solo individuales sino también colectivas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reconoció a las organizaciones sociales que desarrollan labores relacionadas con la defensa de los Derechos

⁷⁴ Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018, pág. 29 el daño moral hace referencia a la experiencia de sufrimiento individual y colectiva, siempre de lo inmaterial.

Humanos como sujetos de reparación colectiva⁷⁵, por motivo de las afectaciones en la labor de defensa de los Derechos Humanos, y con el fin de salvaguardar los intereses de las comunidades que están siendo vulneradas. Por otro lado, en el informe sobre la situación de personas defensoras de Derechos Humanos en Colombia de la CIDH, se afirmó que la violencia ejercida contra las mujeres defensoras de derechos Humanos puede generar otros efectos adversos, como el alejamiento de la persona de su núcleo familiar y comunidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

Los motivos de los ataques contra las defensoras tienen múltiples facetas, son complejos y dependen de los contextos específicos en los que se producen, mencionó el Relator de Defensores de Derechos Humanos en su informe sobre la situación de las defensoras de derechos humanos en el 40º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. A menudo se considera que las defensoras ponen en cuestión los conceptos tradicionales de familia y los papeles asignados a cada género en la sociedad, percepción que puede provocar la hostilidad hacia ellas. Igualmente, el relator identificó que las mujeres lideresas y defensoras se enfrentan a mayores riesgos y dificultades que los hombres, riesgos que varían en función del género y son interseccionales. Es frecuente que, sobre estas mujeres para silenciarlas, se recurra a amenazas de violencia, incluidas amenazas de violencia sexual. Las defensoras también corren el riesgo de ser víctimas de feminicidios, violaciones, ataques con ácido, asesinatos y desapariciones forzadas⁷⁶.

Además, se encuentra la violencia sexual contra mujeres que forman parte de las organizaciones (sociales, comunitarias o políticas) o que son promotoras de la defensa de los Derechos Humanos, teniendo en cuenta que esta violencia forma parte de los mecanismos de retaliación, represión o silenciamiento de su ejercicio (Corte Constitucional, 2017).. Así mismo, respecto a las agresiones contra las personas LGTBI defensoras de Derechos Humanos, el CNMH indicó que con ellas se percibe una sensación de desprotección a los colectivos sociales representados, se quiebran los procesos organizativos de base social y se promueven percepciones

⁷⁵ Uno de los aportes fundamentales de la Ley de Víctimas es la creación del Programa Administrativo de Reparación Colectiva, desde el reconocimiento de los daños colectivos que han afectado comunidades campesinas y barriales, comunidades y pueblos étnicos, organizaciones, grupos y movimientos sociales preexistentes a los hechos que los victimizaron, con el fin de contribuir a su reparación desde los componentes político, material y simbólico, a través de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. (...) El programa de reparación colectiva (...) implica un diálogo político entre la institucionalidad y la sociedad civil que conforman los sujetos de reparación colectiva en la perspectiva de recuperar niveles de confianza desde el diálogo ciudadano, alrededor de los hechos ocurridos, los daños colectivos y la reparación. De esta forma se fortalecen las capacidades políticas, ciudadanas y de gestión de los sujetos de reparación colectiva, contribuyendo a la reconciliación.

⁷⁶ Asamblea General de Naciones Unidas. Informe sobre la situación de defensoras de derechos humanos. (19 de enero de 2019). Consejo de Derechos Humanos 44 período de sesiones. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/005/00/PDF/G1900500.pdf?OpenElement>

de impunidad de los crímenes contra esa población (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

Los procesos reivindicativos de las mujeres y de las personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa (OSIGD) en los ámbitos global, regional y nacional han visibilizado y puesto en la agenda pública el debate sobre las graves violaciones a los Derechos Humanos y su déficit de protección. Así, se ha logrado el posicionamiento de aspectos centrales de sus agendas sociales y políticas y, por supuesto, un avance normativo en materia de protección de sus derechos. Sin embargo, el trabajo en defensa de los Derechos Humanos les expone a riesgos y amenazas, lo cual impacta sus ejercicios de participación ciudadana⁷⁷.

Es importante reiterar que las vulneraciones a los derechos de esta población van más allá de la comisión de delitos, y que pueden tener efectos más allá de la afectación directa hacia las personas que están viendo vulnerados sus derechos. Estas agresiones tienen un impacto negativo en los procesos que lideran, deterioran el trabajo organizativo y los liderazgos, en la medida en que rompen vínculos significativos para la colectividad. Igualmente, afectan la estabilidad emocional y psicológica de los defensores, familias y colectivos, y el tejido social de las comunidades y organizaciones de las que hacen parte. En esos términos, las vulneraciones desincentivan la labor de defensa de los Derechos Humanos, debilitan la participación y erosionan la confianza de la comunidad en los procesos de liderazgo.

4.4.3. Debilidades en las capacidades de las organizaciones e individuos defensores de Derechos Humanos para el ejercicio de su labor

La efectividad de la labor de la defensa de los Derechos Humanos radica, en gran medida, en las capacidades de estas organizaciones e individuos; entendidas como las condiciones, posibilidades y oportunidades con las que cuentan los individuos y organizaciones para ejercer la labor de defensa de los Derechos Humanos y lograr un impacto positivo en sus comunidades. En la actualidad no existe un sistema de información que facilite una caracterización de las fortalezas y debilidades de los individuos y organizaciones, como insumo para el diseño de estrategias de fortalecimiento organizativo y liderazgo.

La Encuesta de Caracterización de Organizaciones, Líderes y Lideresas (Ministerio del Interior en 2018) que realizan labores de Derechos Humanos y paz permite obtener una primera mirada de las fortalezas y debilidades. Al respecto, las organizaciones vinculadas a la caracterización manifestaron que las actividades a las que dedican más tiempo son: (i) construcción de paz; (ii) divulgación de información; (iii) promoción y formación en Derechos

⁷⁷ Defensoría del Pueblo. Informe defensorial: violencias basadas en género y discriminación. 2018. En: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias_basadas_en_genero_y_discriminacion.pdf.

Humanos; (iv) actividades de protección y ayuda humanitaria; vi) labor de defensa jurídica, y (vi) temas ambientales (Ministerio del Interior, 2020). Entre las mayores dificultades que identificaron tanto las organizaciones como las personas defensoras para consolidar el trabajo en red, se destacó en primer lugar la falta de presupuesto, seguida de las dificultades de comunicación y el escaso recurso humano para sostenerlas; señalaron además la falta de espacios de planeación para el trabajo conjunto.

El ejercicio de caracterización mostró que un 65 % de las organizaciones encuestadas sí posee formación en estos temas fundamentales para su labor de defensa y un 18 %, ha adquirido este conocimiento como producto de su experiencia, en cuanto a la formación de los miembros de las organizaciones y los defensores en temas relacionados con los Derechos Humanos y la consolidación de la paz. En el mismo sentido, un 54 % de los líderes vinculados a este ejercicio expresó que cuenta con formación en estos temas, mientras que un 27 % no ha recibido formación al respecto y un 17 % adquirió estos conocimientos a partir de su experiencia (Ministerio del Interior, 2020).

Otro aspecto relevante para el libre ejercicio de la defensa de los Derechos Humanos es el conocimiento sobre las políticas públicas de Derechos Humanos de carácter municipal, departamental, nacional e internacional. El 74,5 % de las organizaciones y el 65,3 % de los defensores entrevistados manifestaron contar con un amplio conocimiento de las políticas municipales. En cuanto a las políticas del orden departamental, el 65,8 % de las organizaciones y el 50,8 % de los defensores afirmó tener conocimiento. Por su parte, un 65,1 % de las organizaciones y un 51,6 % de los defensores señalaron conocer las políticas públicas de Derechos Humanos del ámbito nacional (Ministerio del Interior, 2020).

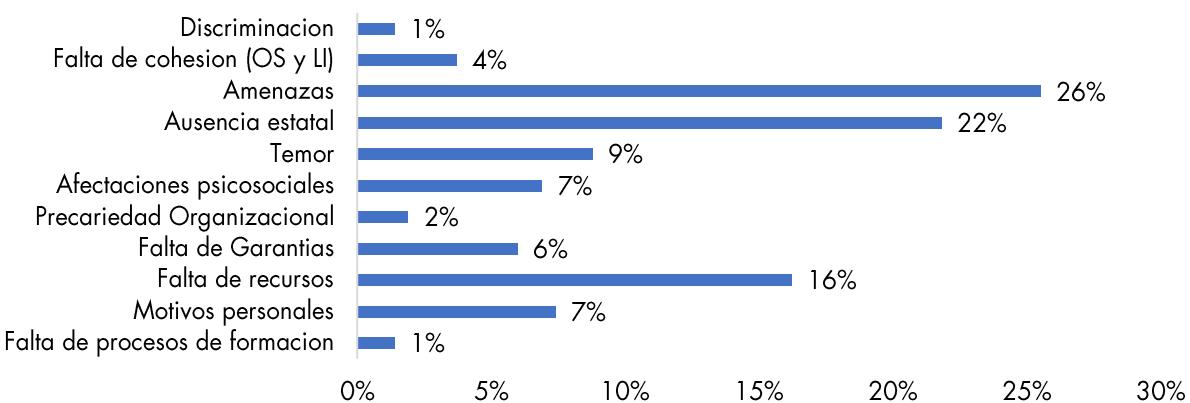
Entre las dificultades que presentan las organizaciones y las personas defensoras, para su gestión en relación con la defensa de los Derechos Humanos, se encuentra su capacidad para formular, gestionar y hacer seguimiento a sus proyectos. Al respecto, frente a la pregunta de si poseen algún esquema para la formulación de proyectos, el 56 % de los defensores entrevistados y el 69 % de las organizaciones sociales respondieron de manera afirmativa. Entre los factores que inciden en las dificultades de la gestión de proyectos se encuentran los que tienen que ver con el desconocimiento de las posibles fuentes de apoyo financiero y técnico, la inexperiencia en las metodologías para elaborar proyectos y la no disponibilidad de instrumentos de planificación. Como mencionó el Documento CONPES 3955 *Estrategias para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia*⁷⁸, esto se evidencia en las Juntas de Acción Comunal, en las cuales se reconoció que los líderes comunales necesitan mecanismos de capacitación frente a la

⁷⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3955.pdf>.

estructuración y gestión de proyectos, que les permita cumplir de forma adecuada con su gestión para el desarrollo comunitario.

Adicionalmente, la Encuesta de Caracterización de Organizaciones, Líderes y Lideresas indagó por las motivaciones que llevaron a los líderes y organizaciones a pensar en dejar su labor de defensa de los Derechos Humanos. El Gráfico 12 muestra los resultados principales, dentro de los cuales se resaltan las amenazas; la ausencia de una respuesta por parte del Estado (ausencia de garantías) y la falta de recursos.

Gráfico 12. Motivaciones para dejar actividades y tareas en Derechos Humanos y paz



Fuente: Ministerio del Interior (2021).

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

Consolidar el respeto y las garantías para la labor de defensa de los Derechos Humanos en Colombia requiere la implementación de estrategias con enfoques amplios, que consideren la complejidad de los contextos en los que se ejerce esta labor en los diferentes territorios del país y que contrarresten las causas estructurales de las vulneraciones a esta población. En ese sentido, esta política pública expide unos lineamientos nacionales que se implementarán, a través de la articulación de las herramientas de planeación formuladas en este documento CONPES, en cada territorio en particular.

En primera instancia, los entornos de violencia y criminalidad en ciertas regiones del país requieren de una acción contundente y coordinada del Estado para impedir la materialización de los riesgos contra la vida, libertad, integridad y seguridad de esta población. Esto implica la articulación entre los actores llamados a garantizar estos derechos y también implica el fortalecimiento de sus capacidades. El primer objetivo específico de esta política pública define acciones en ese sentido.

De manera complementaria, es importante considerar la prevención como un elemento clave en este propósito. Por esta razón, la institucionalidad colombiana debe avanzar hacia una articulación efectiva de sus esfuerzos, para alertar de manera oportuna los riesgos y actuar coordinadamente para evitar su materialización. En este sentido, el segundo objetivo de este documento de política pública define acciones que permiten mejorar la calidad de la información para una toma de decisiones acertada. Adicionalmente, prevé acciones de mejora institucional para garantizar la efectividad y la oportunidad tanto en la protección material como en los procesos de prevención del riesgo.

Asimismo, para el respeto y las garantías para la defensa de los Derechos Humanos es esencial garantizar una articulación con las demás ramas del poder público, que permita fortalecer los procesos de investigación, juicio y sanción como garantías de no repetición de las vulneraciones a las personas que defienden los derechos humanos. Así, el tercer objetivo específico establece estrategias para el robustecimiento de la presencia institucional que permite dar celeridad a estos procesos, la ampliación de canales de denuncia y la articulación con las demás instituciones que tengan responsabilidad en esta materia.

Finalmente, no puede obviarse el rol que juega el ámbito cultural y el reconocimiento de los aportes que la labor de defensa de los Derechos Humanos hace al país. En efecto, esta política reconoce que la afectación a un defensor de Derechos Humanos impacta a su comunidad. En consecuencia, el cuarto objetivo específico de esta política define acciones de reconocimiento a esta labor y de fortalecimiento a las capacidades de los individuos y organizaciones que ejercen la defensa de los Derechos Humanos.

5.1. Objetivo general

Fortalecer el respeto y las garantías para el ejercicio de la labor de defensa de los Derechos Humanos y el liderazgo social.

5.2. Objetivos específicos

OE 1. Desarrollar estrategias institucionales conjuntas para intervenir los factores de riesgo que amenazan el ejercicio de defensa de los Derechos Humanos.

OE 2. Fortalecer las capacidades institucionales para la prevención temprana y la protección oportuna de las personas Defensoras de Derechos Humanos.

OE 3. Adoptar estrategias que fortalezcan las etapas de investigación, juicio y sanción de las agresiones contra las personas defensoras de Derechos Humanos.

OE 4. Robustecer las capacidades individuales y colectivas de las personas defensoras de Derechos Humanos para la promoción de los derechos y el reconocimiento a su labor.

5.3. Plan de acción

5.3.1. Desarrollar estrategias institucionales conjuntas para intervenir los factores de riesgo que amenazan el ejercicio de defensa de los Derechos Humanos

Línea de acción 1. Implementar estrategias que permitan mejorar la calidad de la información para el análisis del contexto, el seguimiento de las agresiones y la toma de decisiones basadas en evidencia

Teniendo en cuenta la necesidad de mejorar los procesos de gestión de los datos y la información en materia de homicidios y otras agresiones a las personas defensoras de Derechos Humanos, el Ministerio del Interior, entre 2022 y 2026, en articulación con las entidades que componen la Comisión Intersectorial del PAO, constituirán y pondrán en marcha una mesa interinstitucional, en el marco del PAO, para el mejoramiento de la calidad de la información relacionada con las afectaciones y vulneraciones a las personas defensoras de Derechos Humanos. Esta mesa definirá los ámbitos de defensa de los Derechos Humanos con los que se operativiza el concepto de persona defensora contenido en esta política y en el Decreto 1581 de 2017, y realizará una propuesta para la estandarización institucional del concepto de defensor y defensora y sus ámbitos. Para la definición de los ámbitos de liderazgo la mesa tendrá en cuenta que el ejercicio del liderazgo social se materializa a local y regionalmente y, además, abordará este ejercicio con un enfoque amplio que permita la inclusión de los beneficiarios que corresponda con la realidad del desarrollo de esta labor en Colombia. Como consecuencia de los ejercicios anteriores, esta mesa deberá definir una metodología y un protocolo para la recolección de los datos la validación, confirmación y verificación de la información, así como la articulación con otras fuentes de información que lleven registro de las agresiones contra la población defensora de Derechos Humanos.

De igual manera y con el objeto de fortalecer los insumos para la puesta en marcha de estrategias territoriales, el Ministerio del Interior, entre 2022 y 2026, diseñará e implementará un índice que incluya las diferentes variables institucionales y sociales relacionadas con la prevención, protección, garantías de no repetición y la generación de condiciones favorables a la labor de defensa de los Derechos Humanos. Este índice permitirá definir y priorizar acciones de articulación y coordinación interinstitucional en las Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo Social y Defensa de los Derechos Humanos.

De manera complementaria y articulada con Comisión Intersectorial del PAO y la respectiva mesa que se cree para el mejoramiento de la calidad de la información relacionada con las afectaciones y vulneraciones a las personas defensoras de Derechos Humanos, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y los Asuntos Internacionales (CPDHAL), entre 2022 y 2026, junto a el Departamento Nacional de Planeación elaborarán y socializarán análisis

territoriales periódicos que incluyan (i) contexto y evolución de las condiciones y características territoriales alrededor de las dinámicas de las afectaciones a los defensores y defensoras de Derechos Humanos; (ii) análisis de la evolución de la concentración geográfica de las afectaciones y de su incidencia particular en ciertas tipologías de liderazgo; (iii) análisis del comportamiento de las agresiones, por tipo de afectación; (iv) mapas de riesgo; y (v) recomendaciones de acciones institucionales para la mitigación de los riesgos.

Igualmente, la CPDHAL, en 2022, **definirá el inventario de datos y los lineamientos para su entrega por parte de las entidades que sean fuente de información en materia de garantías a la labor de la defensa de los Derechos Humanos**. Esta acción deberá tener en cuenta lo definido por la mesa interinstitucional para el mejoramiento de la calidad de la información relacionada con afectaciones y vulneraciones a las personas defensoras de Derechos Humanos.

Con el objetivo de robustecer de manera permanente sus capacidades y la calidad de sus productos, la CPDHAL, entre 2022 y 2026, **diseñará e implementará una estrategia de fortalecimiento del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos** que permita el cumplimiento de los estándares necesarios para constituirse en el mecanismo de comunicación y difusión de los datos y la información en materia de agresión a las personas defensoras de Derechos Humanos, procesada en la mesa interinstitucional para el mejoramiento de la calidad de la información, en el marco de la Comisión Intersectorial del PAO. Para el adecuado desarrollo de esta acción, la CPDHAL elaborará un diagnóstico que identifique las necesidades de recurso humano, los requerimientos técnicos, tecnológicos y las necesidades presupuestales para la puesta en marcha, funcionamiento y sostenibilidad del sistema. En ese sentido, se elaborará un documento preliminar que contenta la estrategia de fortalecimiento del sistema, definirá un piloto para su implementación y, finalmente, se pondrá en marcha la estrategia.

De igual manera, la CPDHAL, entre 2022 y 2026, **elaborará e implementará una estrategia de diálogo e intercambio de información cualitativa y buenas prácticas entre la sociedad civil, academia, empresas e instituciones que trabajen en el fortalecimiento a la labor de defensa de los Derechos Humanos, que enriquezca los análisis de contexto del SNIDH**. Se realizarán 5 talleres territoriales al año y un evento de clausura al finalizar el año en el que se expondrán las memorias del trabajo realizado y las propuestas de trabajo para el siguiente año, documento que servirá para enriquecer los análisis de contexto del SNIDH. Con esta acción se pretende dinamizar la información recolectada en el territorio para la toma de decisiones a nivel nacional, a través del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos. Para su implementación se realizará un mapeo de actores estratégicos, nacionales y territoriales, se diseñará la estrategia y, posteriormente se desarrollará.

De otro lado, buscando promover ejercicios de corresponsabilidad, la CPDHAL y el Ministerio del Interior, entre 2023 y 2026, **socializarán semestralmente con empresas y entidades la ruta**

de protección y prevención para el respeto y la garantía de la labor de defensa de los Derechos Humanos, que se diseñe en el marco del modelo de intervención nación – territorio, con empresas que tengan acción en las Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo Social y Defensa de los Derechos Humanos. Para la ejecución de esta acción, la Consejería elaborará un documento que contenga el plan de socialización con las empresas, de manera que se defina previamente el contenido de las actividades que se desarrollarán.

Ahora bien, con el objeto de consolidar mayor información sobre las dinámicas del ejercicio de la labor de defensa de las lideresas rurales, el Ministerio de Agricultura, en 2022, **incorporará en el Sistema de Información de las Mujeres Rurales (SIMUR), de la Dirección de la Muer Rural, las preguntas asociadas a la caracterización y autorreconocimiento de las mujeres rurales lideresas y defensoras de Derechos Humanos**. En ese sentido, esa entidad definirá las variables que se van a incorporar en el Sistema de Información, de manera previa a la puesta en marcha de éste.

Para fortalecer el proceso de transparencia en la ejecución de esta política y facilitar la consolidación de la información sobre el avance de las estrategias que se proponen en ella, el Departamento Nacional de Planeación, en 2022, **diseñará e implementará una metodología de seguimiento participativo al avance de las acciones y recomendaciones formuladas en el presente documento CONPES**. Para el desarrollo de esta acción, El Departamento Nacional de Planeación identificará a los actores claves a nivel nacional y local y definirá el medio virtual y presencial para garantizar la participación de la sociedad civil en este proceso. Además, esta entidad garantizará la inclusión de un componente que permita a las entidades del Estado, involucradas en el cumplimiento de las acciones, adoptar las medidas necesarias para impulsar y fortalecer la ejecución de aquellas que se encuentren en un bajo nivel de cumplimiento.

Línea de acción 2. Fortalecer la capacidad de respuesta institucional y la acción conjunta del Estado, para la intervención de las causas de la violencia y las agresiones

Para fortalecer los procesos de focalización, prevención e intervención, el Ministerio del Interior, garantizando la articulación con la Alta Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos internacionales, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el DNP, en 2022, **diseñará y presentará ante la Comisión Intersectorial del PAO un modelo de intervención nación - territorio para la garantía a la labor de defensa de los Derechos Humanos, considerando las particularidades territoriales y con enfoque diferencial y de género**. En el marco de este modelo, se definirá una metodología de focalización de territorios a intervenir, denominados Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo Social y Defensa de los Derechos Humanos. Esta metodología deberá permitir focalizar, articular instancias y herramientas de gestión local y nacional, así como evaluar las acciones que se implementen a

través de planes de acción territorial. Así mismo y de manera especial, deberá definirse su articulación con el Programa de Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, Libertad, Integridad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades y con el Programa Integral para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. Este modelo promoverá el desarrollo de acciones conjuntas a través de una articulación presupuestal y de planeación, entre entidades nacionales y territoriales, para garantizar el fortalecimiento de las capacidades locales, la ejecución de programas y el desarrollo de acciones preventivas y de protección.

Una vez sea aprobado por la Comisión Intersectorial del PAO, el modelo de intervención nación – territorio, se implementará. Para ello, el Ministerio del Interior, entre 2023 y 2026, junto a el Ministerio de Defensa Nacional, la Alta Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, Consejería Presencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio de Justicia y del Derechos, el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Ambiente y la Consejería de Estabilización y Normalización, garantizando la articulación con las entidades que hacen parte de esta Comisión, construirá, acompañará la implementación y monitoreará los planes de acción de las Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo Social y Defensa de los Derechos Humanos, en el marco del modelo de intervención nación – territorio y garantizando la participación de los actores claves del territorio. Para el cumplimiento de esta acción, se partirá de un diagnóstico de la necesidad de asistencia técnica para la implementación de los planes de acción. Posteriormente, se formulará con los actores claves de cada territorio los planes a implementar y se acompañará y apoyará su implementación en los territorios. Estos procesos garantizarán la participación de las autoridades locales competentes para su elaboración, ejecución y evaluación. El Ministerio del Interior, de la mano con las entidades mencionadas, establecerá un procedimiento de evaluación que aplique para los respectivos planes de acción, de manera que se garantice su periodicidad y se realicen los ajustes necesarios.

Los planes de acción de las Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo Social y la Defensa de los Derechos Humanos, como herramienta de planeación territorial se constituirán en la base para el monitoreo y el seguimiento de las acciones estatales, que se desarrolle tanto a nivel nacional como territorial en la materia. En ese sentido, las acciones que se establezcan en los respectivos planes de acción para la garantía y respeto a la labor de defensa de los Derechos Humanos, además de coordinarse con el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida y con el PAO territorial, deberán responder a unos indicadores que permitan hacer seguimiento a los avances institucionales y evaluar su oportunidad, efectividad e impacto, para realizar los ajustes necesarios en la respuesta estatal. Para esta estrategia las entidades asegurarán el debido cumplimiento del deber de corresponsabilidad (nación–territorio), para la asunción de los compromisos que se establezcan.

De manera subsecuente a la definición de los planes de acción, el Ministerio del Interior, entre 2022 y 2026, con el apoyo de la Unidad Nacional de Protección, Ministerio de Justicia y el Derecho, Ministerio de Defensa Nacional y Alta Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales diseñará e implementará un plan estratégico, que contenga las rutas especiales para la garantía de la defensa de los Derechos Humanos, por tipologías de defensores y con enfoque diferencial, de género y atendiendo la identidad sexual diversa, para la gestión especial del riesgo, relacionada con la presencia de los Grupos Armados que tienen presencia en el territorio, en el marco de los Decretos 660 de 2018 y 2242 de 2015. Esta acción contará con un componente de monitoreo y seguimiento de las acciones que se implementen, de manera que se facilite su evaluación y ajuste.

De manera articulada con las acciones interinstitucionales desarrolladas en las Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo Social y Defensa de los Derechos Humanos, el Ministerio de Defensa Nacional, en 2023, diseñará y socializará en el marco de la Comisión Intersectorial del PAO, un plan de respuesta entre las entidades responsables, Fuerzas Militares y Policía Nacional, que conduzca a la captura de los responsables individuales y al desmantelamiento de las organizaciones responsables de las agresiones contra las personas defensoras de Derechos Humanos, en todo el territorio nacional, en especial en las zonas priorizadas por esta Comisión.

Asimismo, el Ministerio Defensa Nacional, entre 2022 y 2026, difundirá periódicamente, a través de campañas publicitarias y medios de comunicación, los resultados operacionales y el ofrecimiento de recompensas por información que conduzca a la individualización, captura de los individuos y desmantelamiento de las organizaciones responsables de homicidios y agresiones a defensores y defensoras de Derechos Humanos.

5.3.2. Fortalecer las capacidades institucionales para la prevención temprana y la protección oportuna de los Defensores de Derechos Humanos

Línea de acción 3. Realizar una evaluación de la normatividad y de los programas de prevención y protección

Teniendo en cuenta las dificultades de consolidación de la información oficial, la multiplicidad de instancias y programas, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la CPDHAL y el Ministerio del Interior, en 2022, elaborarán y presentarán para aprobación de la Comisión Intersectorial del PAO para defensores de Derechos Humanos una propuesta para la racionalización normativa y de instancias de articulación interinstitucional a nivel nacional y local, con énfasis en los programas existentes de prevención y protección, así como espacios de articulación interinstitucional en materia respeto y garantía a la labor de Defensa de los Derechos Humanos. Esta propuesta se orientará a que el PAO sea el instrumento articulador de

iniciativas e instancias que persigan el objetivo de fortalecer el respeto y garantía para la labor de defensa de los Derechos Humanos.

Igualmente, entre 2023 y 2024 el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la CPDHAI y el Ministerio del Interior diseñarán y desarrollarán una evaluación de las políticas y los esfuerzos institucionales realizados en materia de prevención y protección a las personas que defienden los Derechos Humanos, que permita determinar qué ajustes deben hacerse en los abordajes hasta ahora implementados. Esta evaluación se realizará bajo un enfoque diferencial y de género, que permita entender los impactos de dichas acciones en diferentes grupos poblacionales y distintos tipos de liderazgos.

Línea de acción 4. Reforzar el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, y la respuesta oportuna para la protección individual y colectiva

El Ministerio del Interior, en atención a la necesidad de generar insumos que permitan identificar las necesidades de fortalecimiento y los ajustes que requiere el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, durante el 2022, adelantará un diagnóstico de la respuesta institucional frente a las recomendaciones emitidas en las Alertas Tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, que dé cuenta de la gestión de las entidades concernidas a nivel nacional y territorial.

De manera articulada con los resultados del diagnóstico, el Ministerio del Interior, entre 2022 y 2026, diseñará e implementará una batería de indicadores, que permita a la Secretaría Técnica de la CIPRAT, elaborar reportes de seguimiento a las acciones institucionales territoriales y nacionales, a fin de revisar la gestión del cumplimiento a las recomendaciones para la mitigación del riesgo advertido para los sectores sociales identificados en las Alertas tempranas que emite la Defensoría del Pueblo. Esta iniciativa adquiere una relevancia particular, en la medida en que, desde su creación, la efectividad e impacto de esta instancia no han sido evaluados.

La UNP, en 2024, realizará una evaluación de la oportunidad y la efectividad de las medidas otorgadas a las personas defensoras de Derechos Humanos, que incluya la ruta de protección, con la finalidad de definir si son óptimas y si responden efectivamente a los niveles de riesgo. Este trabajo será el insumo para el ajuste a los procesos y procedimientos de la entidad que deberá realizarse en el mediano plazo, especialmente para la incorporación y aplicación de la presunción de riesgo, que les atribuye la carga a las autoridades de analizar de manera diferencial la situación de esta población, y con base en ese análisis adoptar las medidas idóneas de protección (Corte Constitucional, T - 199, 2019).

De acuerdo con los estudios adelantados por la UNP sobre el funcionamiento y necesidades del sistema de información, de esa entidad, entre 2022 y 2026, formulará, implementará y

monitoreará una estrategia para mejorar la gestión interna y externa de la información relacionada con la ruta de protección (individual y colectiva) de las poblaciones objeto de la UNP. Este proyecto permitirá a la entidad contar con fuentes de información en tiempo real, confiable y oportuna, lo que le facilite tomar acciones preventivas sobre el comportamiento reportado y mejorar los tiempos de respuesta.

Igualmente, la UNP en 2023 formulará un proyecto de reestructuración que permita acoplarse a las necesidades actuales y a las proyecciones de las poblaciones objeto, según la línea de negocio de la entidad. Esta acción permitirá a la entidad contar con los insumos técnicos que evidencien las necesidades de reforma y los ajustes institucionales necesarios para el fortalecimiento institucional que se requiera.

Con el mismo propósito de mejorar la efectividad de su accionar, en 2022 la UNP diseñará y presentará a la Comisión Intersectorial del PAO una propuesta de intercambio de información con las diferentes entidades que producen y procesan datos en materia de defensores y defensoras de Derechos Humanos. Esto permitirá mejorar y acelerar los procesos de análisis del riesgo de las personas defensoras de Derechos Humanos que solicitan medidas de protección. Para la implementación de esta acción, se elaborará un diagnóstico de la gestión de la información de la UNP, se formulará la estrategia de gestión de la respectiva información y, posteriormente, se implementará y monitoreará.

Por otra parte, en 2023 la UNP adoptará el concepto de persona defensora de Derechos Humanos y la caracterización de los ámbitos de liderazgo en todas las actuaciones de la entidad, que se defina en la mesa intersectorial para el mejoramiento de la calidad de la información relacionada con afectaciones y vulneraciones a los defensores de Derechos Humanos, de la Comisión Intersectorial del PAO. Con esta acción, la UNP unificará el concepto y parametrizará la clasificación en todas las actuaciones de la entidad, especial en el Sistema de Información.

Con el objeto de dar a conocer la misión y oferta de la entidad en los territorios, entre 2023 y 2026 la UNP realizará jornadas periódicas para socializar la oferta institucional a las Zonas Especiales de Garantía para el Liderazgo y Defensa de los Derechos Humanos.

A su turno, la UNP y el Ministerio del Interior, entre 2022, elaborarán los protocolos y procedimientos para la concertación, implementación y seguimiento de las medidas de protección colectiva y con enfoque territorial, étnico, de género y atendiendo la identidad sexual diversa. Lo anterior, encaminado a la efectividad y a la articulación de la respuesta, la participación e involucramiento de la población en la identificación y gestión colaborativa de los riesgos.

5.3.3. Adoptar estrategias que fortalezcan las etapas de investigación, juicio y sanción de las agresiones contra las personas defensoras de Derechos Humanos

En 2022 el Gobierno nacional, teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer la presencia institucional en el territorio y la capacidad de sanción efectiva a los responsables de los delitos contra las personas defensoras de Derechos Humanos, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho constituirá y hará seguimiento a los acuerdos de una mesa técnica con la Rama Judicial para la creación e implementación de ocho juzgados especializados para los procesos que tienen como causa los delitos contra los defensores Derechos Humanos. Para la adecuada implementación de esta acción se constituirá formalmente la mesa y, posteriormente se hará seguimiento al cumplimiento de los compromisos que se acuerden en ese espacio de coordinación

Por otra parte, entre 2023 y 2026 el Ministerio de Justicia y del Derecho diseñará e implementará estrategia para la prevención de la violencia contra comunidades y líderes cívicos asentados en las Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo Social y Defensa de los Derechos Humanos, a través de los programas y estrategias de la DMASC, en articulación con ciudadanía, autoridades administrativas y Ministerio Público. En ese sentido, el ministerio realizará un diagnóstico del acceso a la justicia, que facilite el diseño de la estrategia para la prevención de la violencia contra comunidades y líderes cívicos de la zona. Elaborado ese diagnóstico, procederá a formular la estrategia para su posterior implementación.

En articulación con la implementación del modelo nación-territorio aprobado por la Comisión Intersectorial del PAO, entre 2023 y 2026 el Ministerio de Defensa, a través de la Policía Nacional, diseñará e implementará una estrategia de despliegue del Cuerpo Élite Policial, en articulación con la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, con sus grupos itinerantes en todo el territorio nacional, en especial las zonas priorizadas por la Comisión Intersectorial del PAO.

Igualmente, en 2022 el Ministerio de Defensa Nacional realizará y socializará un diagnóstico y una propuesta de fortalecimiento de la capacidad del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, para el cumplimiento de su misión de apoyo a la investigación criminal y la coordinación institucional en los territorios priorizados. Con esta acción la Policía Nacional contará con los insumos técnicos para definir las necesidades de ajuste y fortalecimiento a la capacidad de investigación criminal del Cuerpo Élite.

Por su parte, en 2022 el Ministerio de Justicia y del Derecho diseñará y presentará ante el Consejo Superior de Política Criminal una propuesta de documento guía para las entidades y ciudadanía sobre la ruta de denuncia de amenazas y vulneraciones a los defensores de Derechos Humanos, que contenga un lineamiento para el manejo de los datos y la información

que llegan a su conocimiento, de manera que se facilite la activación de la ruta de protección y la respectiva mitigación del riesgo.

Entre 2022 y 2026 el Ministerio de Justicia y del Derecho elaborará y publicará un boletín de las decisiones judiciales con la caracterización de las víctimas, los móviles de los delitos, tales como la calidad en la que actuaron los condenados (actores materiales o determinadores del delito), si pertenecían a organizaciones criminales, el nombre de las organizaciones a las que pertenecían las víctimas defensoras de Derechos Humanos y las demás que consideren relevantes. Para la ejecución de esta acción el ministerio diseñará una metodología de análisis de las decisiones judiciales, para su posterior publicación periódica.

Por su parte, con el objeto de fortalecer la información para la formulación y el ajuste de la política pública para el respeto y la garantía a la labor de defensa de los Derechos Humanos, entre 2022 y 2026 la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado incluirá, dentro del informe de litigiosidad anual, el número de demandas por reparación directa contra entidades del orden nacional por temas relacionados con las agresiones contra la población defensora de Derechos Humanos. En ese sentido, esa entidad construirá un script para identificar y consolidar las reparaciones directas y el monto de las pretensiones contra entidades del orden nacional por temas relacionados con las agresiones contra la población defensora de DDHH. Posteriormente, procederá a la elaboración de los informes respectivos.

Finalmente, con el objeto de facilitar la denuncia a las personas defensoras en todo el territorio nacional, en 2022 el Ministerio de Defensa Nacional diseñará una propuesta de fortalecimiento de la plataforma Adenunciar que facilite y promueva la denuncia de delitos que afecten a las personas defensoras de Derechos Humanos, en el marco del Convenio interadministrativo de cooperación 0186 FGN - PNC. Con esta acción se pretende ampliar los canales de denuncia y promover el acceso a la justicia.

5.3.4. Robustecer las capacidades individuales y colectivas de los defensores de Derechos Humanos para la promoción de los derechos y el reconocimiento a su labor

Línea de acción 5. Promover ambientes libres de estigmatización para la labor de defensa de los Derechos Humanos

Entre 2022 y 2026 el Ministerio del Interior, de la mano con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, diseñará e implementará un plan estratégico de cultura de respeto y de garantías a la labor de defensa de los Derechos Humanos, que incluya la coordinación de espacios de participación de la ciudadanía nacional y territorial para el desarrollo de una campaña de reconocimiento a la labor de defensa de los Derechos Humanos, con enfoque diferencial, de género y atendiendo la identidad sexual diversa. Esta campaña incluirá la difusión

de mensajes estratégicos a través de medios de comunicación que incluyan la radio, para lograr una mayor difusión, especialmente en la zona rural.

Para ampliar el conocimiento sobre el ambiente que promueve o legitima la estigmatización, en 2022 el Ministerio del Interior, en articulación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y de la mano con la academia, realizará estudio para identificar los patrones de la estigmatización, así como el contexto que rodea la estigmatización de los liderazgos femeninos y de la población LGTBI, que haga recomendaciones para prevenir y transformar esta problemática.

Por su parte y en articulación con el Plan Integral de Garantías a las Mujeres Lideresas, entre 2022 y 2023 el Centro Nacional de Memoria Histórica realizará anualmente un proceso de reconstrucción de memoria histórica que reúna las vivencias y experiencias de las mujeres defensoras de DDHH.

Igualmente, entre 2022 y 2026 el Ministerio del Interior consolidará una red nacional de respeto y apoyo de la defensa de los Derechos Humanos, a partir de la firma de pactos ciudadanos en contra de la estigmatización y a favor de la sana controversia en el país, priorizando las Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo Social y la defensa de los Derechos Humanos, que serán definidas por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna para Defensores de Derechos Humanos. Para el cumplimiento de esta acción, el Ministerio adelantará un trabajo con periodistas, comunicadores sociales y comunicadores comunitarios para definir conjuntamente el alcance, contenido y la importancia del derecho a defender a los Derechos Humanos, de manera que se constituyan en actores fundamentales para la lucha contra la estigmatización.

En ese mismo sentido, en 2022 el Ministerio del Interior, con el apoyo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, institucionalizará la celebración del día nacional de la población defensora de Derechos Humanos en Colombia. Esta acción contribuirá a evidenciar el aporte de la labor de las personas defensoras de Derechos Humanos al desarrollo de las comunidades y territorios.

Línea de acción 6. Promoción de acciones para restaurar el tejido social de las personas defensoras de DDHH

En materia de atención psicosocial, entre 2022 y 2026 el Ministerio de Salud y Protección Social diseñará y socializará con las entidades territoriales una estrategia intersectorial para la promoción de la salud mental y apoyo psicosocial, que incluye primero auxilios, dispositivos comunitarios y MHAGP comunitario, dirigido a las personas defensoras de Derechos Humanos y sus familias, con enfoque diferencial, de género y de la orientación e identidad sexual, en el marco del modelo nación-territorio de la Comisión del PAO. Para el cumplimiento de esta

acción el Ministerio elaborará un diagnóstico sobre las buenas prácticas de apoyo psicosocial en territorio dirigidas a lideresas sociales. Posteriormente, diseñará un documento que contenga la estrategia de salud mental y apoyo psicosocial y realizará la respectiva socialización con las entidades territoriales.

A su turno, entre 2022 y 2026, con el propósito de fortalecer la cohesión social, el Ministerio del Interior, **diseñará e implementará una estrategia para fortalecer las capacidades de las personas y las organizaciones para gestionar y transformar conflictos interpersonales, colectivos y sociales en sus territorios.**

En articulación con lo anterior, entre 2022 y 2026 el Ministerio del Interior, de la mano con la Consejería para la Equidad de la Mujer, **desarrollará una iniciativa nacional de tolerancia y respeto a la diferencia dentro de la comunidad defensora de Derechos Humanos, con enfoque diferencial, de género y atendiendo la identidad sexual diversa.**

Línea de acción 7. Generar capacidades para el ejercicio libre de la defensa de los Derechos Humanos

Entre 2022 y 2026 el Ministerio del Interior **implementará un Programa de formación y fortalecimiento exclusivo para personas y organizaciones defensoras de Derechos Humanos, con enfoque diferencial y territorial: Escuela de defensores de Derechos Humanos**, que contemple un proceso participativo con los defensores y organizaciones para la definición de necesidades de capacitación particulares. Para el desarrollo de este programa, el ministerio creará una plataforma tecnológica que permita la conexión, formación y acceso a oportunidades.

Buscando orientar de manera efectiva los esfuerzos, entre 2022 y 2026 el Ministerio del Interior **aplicará periódicamente la Encuesta de Caracterización Voluntaria de Organizaciones Sociales y Defensores que adelantan acciones en materia de Derechos Humanos y Paz, en los municipios de las Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de los Derechos Humanos.** Esto permitirá la toma de decisiones acertada, de manera que las iniciativas de fortalecimiento respondan efectivamente a las necesidades de los defensores y sus organizaciones.

Por su parte, teniendo en cuenta el déficit de información sobre las necesidades jurídicas de las personas defensoras de Derechos Humanos y las organizaciones, en 2022 el DNP, de la mano con el Ministerio del Interior, **elaborará una encuesta para realizar un sondeo y caracterización de las necesidades jurídicas de la población defensora de Derechos Humanos, que haga un énfasis espacial en las lideresas y la población LGTBI.** El Ministerio del Interior será el encargado de articular y aplicar este instrumento de recolección de información con la encuesta de caracterización a la población defensora de Derechos Humanos.

El Ministerio del Interior, entre 2022 y 2026, cofinanciará iniciativas a organizaciones defensoras de Derechos Humanos, con enfoque diferencial, de género y orientación e identidad sexual diversa, priorizando las Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de los Derechos Humanos dirigidas a su fortalecimiento organizacional. Con la implementación de esta acción se espera promover y facilitar el desarrollo de las iniciativas comunitarias que sean lideradas por las personas defensoras de Derechos Humanos en los respectivos territorios.

Por su parte, entre 2022 y 2024 el Departamento Nacional de Planeación diseñará y socializará herramientas y rutas para la gestión de la conflictividad social que contribuya a consolidar un ambiente favorable para la labor de la defensa de los Derechos Humanos.

Por su parte, con el objeto de fortalecer el respeto y protección del liderazgo ambiental, el

Igualmente, entre 2022 y 2026 el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará y pondrá en marcha una estrategia para la promoción y respeto de la defensa del ambiente por medio de una campaña de sensibilización educación y concientización sobre la relevancia de la defensa de los Derechos Humanos ambientales y la labor que desempeñan los defensores de la naturaleza en la gestión ambiental. Para la ejecución de esta acción se construirá de manera previa a la implementación una propuesta pedagógica de educación ambiental para la promoción y respeto de la defensa del medio ambiente.

5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del presente documento CONPES se realizará a través del PAS que se encuentra en el Anexo A. Allí se señalan las entidades responsables de cada acción, los períodos de ejecución de estas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades incluidas en este documento CONPES y será consolidado según los lineamientos del DNP. El seguimiento a la política será semestral en el periodo comprendido entre 2022 y 2025 y se presentará un informe de cierre final, tal y como se presenta en la Tabla 7.

Tabla 7. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	30 de junio de 2022
Segundo corte	31 de diciembre de 2022
Tercer corte	30 de junio de 2023

Corte	Fecha
Cuarto corte	31 de diciembre de 2023
Quinto corte	30 de junio de 2024
Sexto corte	31 de diciembre de 2024
Séptimo corte	30 de junio de 2025
Octavo corte	31 de diciembre de 2025
Noveno corte	30 de junio de 2026
Informe final	31 de diciembre de 2026

Fuente: DNP (2021).

5.5. Financiamiento

Para el cumplimiento de los objetivos de este documento, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias y de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos para la financiación de las acciones que se proponen.

La ejecución de las inversiones asociadas a la implementación de la política estará sujeta a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para los sectores responsables. En este sentido la implementación de esta política tiene un costo indicativo estimado de 123.633 millones de pesos, como se presenta en la Tabla 8.

Tabla 8. Financiamiento indicativo por objetivo específico de la política de garantías y respeto a la labor de defensa de los Derechos Humanos

(millones de pesos)

Objetivo	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Objetivo 1	1.966,60	7.885,00	8.230,00	8.230,00	8.230,00	34.542
Objetivo 2	1.840,00	2.250,80	7.744,80	5.194,80	5.194,80	22.225
Objetivo 3	112,10	8.604,00	9.021,50	9.911,70	10.839,40	38.489
Objetivo 4	6.195,62	5.770,93	5.473,67	5.474,80	5.462,20	28.377
Total	10.114,3	24.510,73	30.469,97	28.811,30	29.726,40	123.632,84

Fuente: DNP (2021).

6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento.
2. Solicitar a las entidades involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias contenidas en el mismo, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al DNP:
 - a. Incorporar en las bases del Plan Nacional de Desarrollo del siguiente gobierno los lineamientos para consolidar la Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos.
 - b. Priorizar una evaluación intermedia de resultados de la implementación de esta política.
 - c. Gestionar el desarrollo de acciones que contribuyan a aumentar la corresponsabilidad en la inversión y planeación para la prevención de riesgos y amenazas a la población defensora de Derechos Humanos, así como la promoción de su labor en el territorio nacional.
4. Solicitar al Ministerio del Interior:
 - a. Liderar la coordinación para la implementación de esta política, con el apoyo de DNP y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales.
 - b. Garantizar que la UNP, como entidad adscrita, y las dependencias de ese Ministerio sigan los lineamientos de esta política e implementen las acciones que son de su competencia y responsabilidad, para mejorar la efectividad de las acciones encaminadas a la garantía y respeto a la labor de defensa de los Derechos Humanos.
 - c. Robustecer técnica y financieramente a la UNP y a las respectivas direcciones técnicas de la entidad, para que puedan desarrollar las acciones vinculadas en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
 - d. Como Secretaría Técnica del Plan de Acción Oportuna (PAO), coordinar, brindar la asesoría técnica y hacer seguimiento a la implementación de las acciones que, de acuerdo con el Plan de Acción y Seguimiento de este documento, deben ser desarrolladas en el marco de esa instancia.

- e. Impulsar las acciones necesarias para lograr una adecuada y oportuna coordinación entre el Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida y los Programas de Prevención y Protección de las personas defensoras de Derechos Humanos, así como el cumplimiento de las funciones asignadas a la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), atribuidas en el Decreto 2124 de 2017.

5. Solicitar al Ministerio de Defensa Nacional:

- a. Adelantar y coordinar las acciones de son de su competencia y de las Fuerzas Militares y de Policía con las estrategias que se definan en la Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO), para lograr la unidad de la acción del Estado y la articulación con las autoridades nacionales y locales, de manera que se logre una mayor efectividad y oportunidad de las acciones en el territorio, para el respeto y garantía a la labor de defensa de los Derechos Humanos.
- b. En el marco de las acciones que se adelantarán en el modelo nación-territorio, articular sus acciones con la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional y con la Agencia de Renovación del Territorio, para garantizar que las estrategias que se desarrollen logren los efectos esperados.

6. Solicitar al Consejo Superior de Política Criminal:

- a. Promover el intercambio de información y análisis con las entidades del Estado que tienen competencia en la investigación, juicio y sanción de los responsables de las agresiones que se cometan en contra de las personas defensoras de Derechos Humanos, no solo en el marco de acceso a la justicia sino también como garantía de no repetición.
- b. Emitir lineamientos anuales para la coordinación de las instituciones del Estado encargadas de la investigación, juicio y sanción de los responsables de las agresiones contra esta población, de manera que se impulse la unificación de la acción de las entidades del Estado en la materia.
- c. En el marco de los anteriores lineamientos, consolidar, evaluar y emitir recomendaciones anuales sobre los avances y desafíos de la política criminal para la investigación, juicio y sanción de los responsables de las agresiones contra la población defensora de Derechos Humanos.

7. Solicitar a la UNP

- a. Adelantar las gestiones necesarias para la implementación del enfoque de género en las rutas de protección individual y colectiva.

- b. Realizar un diagnóstico de la ruta de protección colectiva e implementar los ajustes necesarios para su fortalecimiento, con el objeto de reforzar el carácter colectivo, participativo y comunitario de las medidas otorgadas y la articulación con otros sectores.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel adjunto

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (7 de junio de 1999). *Resolución No. 1671*. Obtenido de <https://undocs.org/es/A/RES/72/247>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (24 de diciembre de 2017). *Resolución No. 72/247*. Obtenido de <https://undocs.org/es/A/RES/72/247>

Asamblea General de Naciones Unidas. (1996). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

Asamblea General de Naciones Unidas. (8 de marzo de 1999). *A/RES/53/144, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

Botero-García, R. L.-C. (2019). *Áreas protegidas amazónicas y sus servidores como víctimas del conflicto armado*. Bogotá, Colombia: Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad Resumen*. Bogotá, D.C: Pro-Off Set.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Sujetos victimizados y daños causados. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá, D.C. Obtenido de http://centredememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/SUJETOS_VICTIMIZADOS_Y_DANYOS_CAUSADOS.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (31 de diciembre de 2013). *Verdad, justicia y reparación*. (CIDH, Ed.) Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/justicia-verdad-reparacion-es.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. OEA, CIDH. Obtenido de <https://www.kavilando.org/images/stories/documentos/Informe-CIDH-Colombia-2019-1.pdf>

Comunicación oficial de la Defensoría del Pueblo. (2020).

Comunicación oficial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021).

Comunicación oficial del Ministerio de Justicia y del Derecho. (2021). *Comunicación oficial del Ministerio de Justicia y del Derecho*.

Comunicado de prensa de la Defensoría del Pueblo. (2021).

Comunicado oficial del Ministerio del Interior. (2020).

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2020). *Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia.* Bogotá, D.C. Obtenido de <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Paginas/Informe-de-LS2020.aspx>

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2021). *Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia.* Bogotá, D.C. Obtenido de <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2021/Documents/PP-OFCIAL-INFORME-HOMICIDIOS-LIDERES-2020.pdf>

Consejo de Derechos Humanos A/HRC/13/22/Add.3 . (2010). A/HRC/13/22/Add.3 *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos 2010.* Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7416.pdf>

Consejo Superior de la Judicatura. (2019). *Propuesta de Despachos Judiciales .*

Consejo Superior de Política Criminal. (2021). *Plan Nacional de Política Criminal 2021 - 2025.* Bogotá. Obtenido de <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica".* Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0001.pdf>

Corte Constitucional. (2007). Auto 200 del 2007. Obtenido de https://www.redjurista.com/Documents/corte_constitucional,_auto_no._200_de_2007.aspx#/

Corte Constitucional. (2008). Auto 092. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202008/91.%20Auto%20del%2014-04-2008.%20Auto%20092.%20Protecci%C3%B3n%20mujeres%20v%C3%ADctimas%20del%20desplazamiento.pdf>

Corte Constitucional. (2008). Auto 251. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202008/101.%20Auto%20del%2006-10-2008.%20Auto%20251.%20Protecci%C3%B3n%20ni%C3%ADos,%20ni%C3%ADas%20y%20adolescentes.pdf>

- Corte Constitucional. (2009). Auto 006. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A006-09.htm>
- Corte Constitucional. (2009). Auto 266 de 2009. Obtenido de https://www.redjurista.com/Documents/corte_constitucional,_auto_no._266_de_2009.aspx#/
- Corte Constitucional. (2013). Auto 098. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a098-13.HTM>
- Corte Constitucional. (2014). Auto 173. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2014/a173-14.htm>
- Corte Constitucional. (2015). Auto 321 de 2015. Obtenido de https://www.redjurista.com/Documents/corte_constitucional,_auto_no._321_de_2015.aspx#/
- Corte Constitucional. (2016). *Auto 373.*
- Corte Constitucional. (2017). *Auto 266.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202016/Auto%20266%20del%2012%20de%20junio%202017%20Etnicos.pdf>
- Corte Constitucional. (2017). Auto 735. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2017/a735-17.htm>
- Corte Constitucional. (2017). *Sentencia T-18/17.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-718-17.htm>
- Corte Constitucional. (2018). *Auto 756.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202018/Auto%20765%20del%2027%20de%20Noviembre%20de%202018.pdf>
- Corte Constitucional, *Sentencia T - 111.* (2021). Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/T-111-21.htm>
- Corte Constitucional, *Sentencia T-590.* (1998). Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-590-98.htm>
- Corte Constitucional, *T - 199.* (2019). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-199-19.htm>

Corte Constitucional |. (2016). Auto 373 del 2016. Obtenido de https://www.redjurista.com/Documents/corte_constitucional,_auto_no._373_de_2016.aspx#/

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Encuesta nacional de calidad de vida (ECV)*. DANE. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2018>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Encuesta de Cultura Política - ECP*. Obtenido de file:///C:/Users/jaian/Downloads/ddi-documentation-spanish-644.pdf

Decreto 1314. (2016). *Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos*.

Decreto 1413. (1997). Obtenido de <http://www.derechoshumanos.gov.co/consejeria/Documents/Decreto%201413%20de%201997.pdf>

Defensoría del Pueblo. (4 de Octubre de 2014). *Defensoría del Pueblo*. Obtenido de <https://www.defensoria.gov.co/es/public/Sat/1762>

Defensoría del Pueblo. (2016). *XXIV Informe al Congreso*. Obtenido de https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXIV_Informe_al_Congreso_Republica_2017_primeparaparte.pdf

Defensoría del Pueblo. (30 de marzo de 2017). *Informe especial de riesgo: "Violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de Derechos Humanos"*. Obtenido de <http://www.observatoriodeltierras.org/wp-content/uploads/2017/05/INFORME-ESPECIAL-L%C3%8CDERES-30-03-17-1.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2018). *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*. Obtenido de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Documento-SAT-15.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2018). *XXV Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Obtenido de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXV-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2019). *XXVI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf>

Defensoría del Pueblo, & USAID. (2018). *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*. Obtenido de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Documento-SAT-15.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Encuesta Mundial de Valores 1997 - 2012*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/EMV%20evolutivo%20completoV2.pdf>

Fiscalía General de la Nación. (enero de 10 de 2019). *Fiscalía General de la Nación*. Obtenido de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-presenta-el-informe-de-las-rentas-criminales-de-las-desmovilizadas-farc-y-el-recuento-historico-de-la-victimizacion-a-lideres-sociales-por-parte-de-agentes-del-estado/>

Fiscalía General de la Nación. (2021). *Judicializados presuntos responsables de homicidios de dos defensores de derechos humanos y un reincorporado*. Obtenido de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/judicializados-presuntos-responsables-de-homicidios-de-dos-defensores-de-derechos-humanos-y-un-reincorporado/>

Global Witness. (2020; 2021). *Defender el mañana; Última línea*. Obtenido de <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/> y <https://www.globalwitness.org/es/last-line-defence-es/>

Gobierno de Colombia. (2018). *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos*. Asamblea General de Naciones Unidas.

Gobierno de Colombia. (2019). *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Ministerio de Defensa, Bogotá. Obtenido de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/politica_seg_conviv.pdf

Instituto Kroc. (2019). *Tercer informe sobre la implementación del Acuerdo de Paz: La implementación sigue progresando*. Kroc Institute, Bogotá, D.C. Obtenido de https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf

Ministerio de Defensa Nacional. (enero de 2019). *Política de Defensa y Seguridad PDS*. Obtenido de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf

Ministerio del Interior. (2020). *Caracterización de Organizaciones y Líderes/as Priorizados que Trabajan en Derechos Humanos y Paz*. Bogotá D.C.

Ministerio del Interior. (2021). *Seguimiento a los homicidios y amenazas a líderes sociales defensores de Derechos Humanos. Nariño y Cauca.* Obtenido de <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/galeria-multimedia/seguimiento-los-homicidios-y-amenazas-lideres-sociales-defensores-de-derechos-humanos-narino-y-cauca>

Organización de Estados Americanos: Departamento de Derecho Internacional; ONU: Asamblea General. (1966; 1969). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General ;Convecion americana sobre Derechos Humanos suscrito en la conferencia interamericana sobre Derechos Humanos (B-32).* Naciones Unidas; Organización de los Estados Americanos. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf; http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Organización Internacional para las Migraciones, & Ministerio del Interior. (2019). *Informe de Resultados. Estudio Estigmatización en contra de la labor de líderes sociales, comunales, defensores de derechos humanos y periodistas.* Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *Proceso Nacional de Garantías.* PNUD. Obtenido de [file:///C:/Users/jaian/Downloads/UNDP_Co_PAZ_Publicaciones_ResumenGarantias_Dec_1_2019_ISintesis%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/jaian/Downloads/UNDP_Co_PAZ_Publicaciones_ResumenGarantias_Dec_1_2019_ISintesis%20(1).pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2018). *Promover la mejora de la protección de los defensores del medio ambiente.* Obtenido de https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22769/Environmental_Defenders_Policy_2018_SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y

Procuraduría General de la Nación. (2018). *Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia.* Colombia: Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP). Obtenido de https://kavilando.org/images/stories/documentos/180710_Violencia-sistematica-contra-defensores-derechos-territoriales.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2020). *Ánalisis al "Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos".* Procuraduría General de la Nación, Bogotá.

Programa de Desarrollo y Paz de Magdalena Medio. (2008). *Rutas y vivencias de nuestra gente. Capítulo II: Los espacios humanitarios: una pedagogía en la vida y para la vida.* Obtenido de http://psicosocial.net/historico/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8

[18-rutas-y-vivencias-de-nuestra-gente&category_slug=experiencias-y-propuestas-de-accion&Itemid=100225](#)

Soto, C. (2006). *Generación de políticas gubernamentales de Derechos Humanos a partir de la Constitución de 1991*. Bogotá: U. de los Andes.

Sudarsky, J., Díaz, D., & Corporación para el Control. (2017). *La brecha entre la sociedad, la política y el Estado. La cuarta medición del Capital Social de Colombia*. Puntoaparte.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2021). *Summary fact sheet - Colombia coca cultivation survey, 2020*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_2020_Coca_Survey_FactSheet_ExSum.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, O. d. (2021). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. Bogotá: UNODC-SIMCI. Obtenido de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Colombia_Monitoreo_de_terриторios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf