

Política pública integral de garantías para el liderazgo y la defensa de los derechos humanos- Plan Integral para la protección de los derechos de la población líder y defensora de los derechos humanos¹.

Documento técnico

Dirección de Derechos Humanos-Ministerio del Interior

Fiscalía General de la Nación

Bogotá, diciembre de 2025

¹ El presente documento fue elaborado de manera conjunta entre la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación y se entregó en su primera versión el día 27 de septiembre de 2024, sobre la cual se recibieron comentarios de las organizaciones pertenecientes a la COSESU el día 19 de diciembre de 2024 y que derivaron en su segunda versión que se presenta, cumpliendo con los términos establecidos en la solicitud de prórroga solicitada el 19 de febrero del año 2025, el día 20 de mayo del 2025, en cumplimiento con los fundamentos 909-948 y en su segunda versión de la Sentencia Su-546 de 2023.

Contenido

Política pública integral de garantías para el liderazgo y la defensa de los derechos humanos- Plan Integral para la protección de los derechos de la población líder y defensora de los derechos humanos	1
Resumen ejecutivo	6
Índice de abreviaturas	8
I. Etapas obligatorias para la elaboración del Plan Integral.	10
1. Participación	10
2. Acompañamiento del DNP.	15
3. Documento Plan Integral	15
4. Naturaleza del documento	16
II. Introducción	17
Derecho de acceso a la administración de justicia.	27
Deber de investigar.	27
Obligación de investigar violaciones a derechos humanos con la debida diligencia.	29
Derecho a la verdad.	34
Derecho a la reparación integral.	36
IV. Enfoques y principios	37
V. Antecedentes	41
VII. Justificación y metodología	59
1. Metodología: ejes de respeto, prevención, protección y garantías de no repetición.	59
2. Metodología eje de justicia efectiva.	63
VIII. Diagnóstico situacional	65
<i>El derecho a defender los derechos humanos se ve afectado por prácticas estigmatizantes y de señalamiento en contra de las personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como a sus formas organizativas.</i>	65
<i>Baja articulación y capacidad limitada de las entidades del Gobierno para la respuesta institucional ante las advertencias de escenarios de riesgo para personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como a sus formas organizativas.</i>	75
<i>Los actuales mecanismos de protección a las personas líderes y defensoras y sus formas organizativas son ineficaces para evitar las agresiones de las que son víctimas</i>	82

<i>Continuidad de las agresiones contra las personas líderes y defensoras de DDHH y sus formas organizativas ocasionadas por las falencias en los procesos de verdad, memoria, inteligencia y contrainteligencia</i>	88
<i>La insuficiente capacidad institucional para garantizar el derecho de justicia efectiva en la investigación de delitos contra PDDH y sus formas organizativas</i> .	91
Capacidad limitada para investigar delitos contra PDDH.	95
Apropiación limitada por parte de algunos funcionarios de la entidad respecto a la cultura institucional alrededor de la defensa de derechos humanos.	99
Insuficiente articulación intrainstitucional e interinstitucional.	100
IX. Definición de la política- Plan Integral	102
Objetivo general.....	102
Objetivos específicos	102
X. Plan Integral	102
<i>Objetivo específico 1: Propender hacia una cultura de respeto y reconocimiento a la labor de defensa de los DDHH dirigida a la superación de estigmas y señalamientos hacia las PDDH y sus formas organizativas</i>	104
<i>Línea estratégica 1: Promover en la sociedad civil el respeto y reconocimiento de la importancia del papel de defensa de los derechos humanos, así como la participación e incidencia política y social de las mujeres y personas LGBTQ+ que defienden derechos humanos.</i>	104
Línea estratégica 2: Reconocer la legitimidad de la labor de defensa de los derechos humanos por parte de las autoridades estatales, resaltando la legitimidad del trabajo de defensa de los derechos humanos que ejercen mujeres, población LGBTQ+, organizaciones étnicas, sociales, campesinas y ambientales.	106
Línea estratégica 4: Formalizar las Mesas Nacional y Territorial de Garantías para la labor de defensa de los derechos humanos como espacios de concertación para la adopción de políticas públicas, programas, planes y proyectos para la garantía de los derechos humanos de la PLDDH, así como para el monitoreo y evaluación de los mismos.	110
<i>Objetivo específico 2: Fortalecer la articulación y capacidad institucional para anticipar, responder y prevenir situaciones de riesgo dirigidas a población líder y defensora de derechos humanos, así como a sus formas organizativas.</i>	111
Línea estratégica 1: Establecer canales de comunicación y coordinación operativa, información y coordinación entre las entidades encargadas de la implementación de la política de desmantelamiento y la PPIGLDDH, para efectos de fortalecer la prevención.	111
Línea estratégica 2: Fortalecer el sistema de información estatal que permita la obtención de reportes periódicos, así como la identificación de patrones y agresiones a la población líder y defensora de derechos humanos, y contribuir a su prevención, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil.	112

Línea estratégica 3: Adoptar correctivos que permitan un funcionamiento eficaz del componente de respuesta rápida a las alertas tempranas dada su obligatoriedad y carácter vinculante, de modo que tanto el Ministerio del Interior en desarrollo de sus competencias de coordinación, articulación y gestión interinstitucional, como la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) cuenten con los recursos humanos, técnicos y las herramientas tecnológicas idóneas para la reacción oportuna y en debida diligencia frente a los riesgos y amenazas identificados por la Defensoría del Pueblo en el Sistema de Alertas Tempranas.	114
Línea estratégica 5: promover medidas que contribuyan a la respuesta oportuna y efectiva de la fuerza pública, en la prevención de las agresiones a las personas líderes y defensoras de derechos humanos y sus formas organizativas.	116
Línea estratégica 6: Adoptar medidas para formulación e implementación de una ruta hacia la transformación y el fortalecimiento del modelo de prevención y protección y de forma complementaria generar espacios de formación y capacitación institucional enfocados en el reconocimiento del derecho autónomo a defender derechos.	117
Línea Estratégica 7: Promover que los entes territoriales (gobiernaciones y alcaldías), incluyan en sus planes de desarrollo y presupuesto anual las apropiaciones para la formulación de planes de prevención y protección de las PLDDDH y sus formas organizativas y fortalecer la presencia civil en los territorios.	118
Objetivo específico 3: fortalecer los mecanismos institucionales para la protección de los derechos de las personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como sus formas organizativas	119
Línea estratégica 1: Establecer un instrumento de coordinación entre las autoridades nacionales y territoriales de respuesta inmediata de emergencia ante situaciones de urgencia, que funcionen de manera permanente e ininterrumpida, en especial en casos que ameriten traslado, reubicación o desplazamiento forzado de personas defensoras de derechos humanos.	119
Objetivo específico 4: mitigar la continuidad en las agresiones a las personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como sus formas organizativas, a través del ajuste de las herramientas estatales en los procesos de verdad, memoria, inteligencia y contrainteligencia.	124
Línea estratégica 1: salvaguardar la verdad y la memoria colectiva sobre la importancia de la labor de las personas líderes y defensoras de DDHH y sus formas organizativas reconociendo sus aportes en la construcción de paz, la superación de la violencia, la lucha contra la impunidad, los derechos de las mujeres, la defensa de la población LGBTIQ+, los derechos colectivos y el fortalecimiento de los tejidos sociales y la democracia.	124
Objetivo específico 5: garantizar el acceso a la justicia efectiva por delitos cometidos en contra de Personas líderes y Defensoras DDHH.	125
Línea estratégica 1: aplicar con mayor eficacia el principio de debida diligencia en la investigación de delitos en contra de personas defensoras de derechos humanos.	125

Línea estratégica 2: Aumentar la capacidad técnica, tecnológica y operativa para investigar delitos contra PDDH.....	131
Línea estratégica 3: Implementar acciones tendientes a la apropiación de la cultura institucional alrededor de la defensa de derechos humanos por parte de funcionarios de la entidad.	135
Línea estratégica 4: Desarrollar estrategias y canales de articulación intrainstitucional e interinstitucional.	138
XI. Instancias de participación	141

BORRADOR

Resumen ejecutivo

Los ataques a las personas líderes y defensoras de derechos humanos en Colombia no cesan. Según Front Line Defenders Colombia es el país más peligroso para el ejercicio de esta labor y el país de las Américas con mayor número de homicidios contra esta población². El alto número de ataques al derecho a la vida, así como de otras agresiones, ha impactado las diferentes expresiones organizativas, debilitando el ejercicio democrático y generando barreras en los múltiples escenarios de construcción de paz.

Las organizaciones criminales que hacen presencia en diversas zonas del país y la falta de articulación de las políticas y acciones estatales dificultan la labor de la población líder y defensora de derechos humanos PL-DDH. A esto se suman, las reducidas garantías para que ejerzan sus actividades libres de temor, injerencias y ataques. Adicionalmente, las personas defensoras siguen siendo objeto de acciones de desprestigio y estigmatización por parte de actores públicos y privados, incluyendo altas autoridades a nivel nacional y local.

Durante los últimos años se han creado normas, programas, instancias, comisiones, mesas y mecanismos de prevención y protección, a pesar de los cuales los niveles de agresión no se detienen. A su vez, sigue siendo reducido el número de casos en los cuales existe una respuesta efectiva de la justicia, que lleve al enjuiciamiento y castigo de los autores. Más reducido aún el procesamiento y sanción de los determinadores y beneficiados de los crímenes.

Este Plan- **Política Pública Integral de Garantías para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos-** (PPIGLDDH) se encamina a aportar a la superación de las deficiencias en el respeto y garantía para el desarrollo de esta labor, derivadas de fallas institucionales en la prevención, protección, garantías de no repetición y superación de la impunidad en agresiones de que es víctima la PL-DDH al igual que sus formas organizativas. La integralidad de la política, demanda un ejercicio de colaboración armónica entre las ramas del poder y de auténtica coordinación al interior del ejecutivo y con los entes territoriales, para la configuración de un sistema de garantías para la labor de la defensa de los derechos humanos.

En razón de ello, son líneas esenciales de esta política: i) el reconocimiento de la legitimidad y necesidad de la defensa de los derechos humanos para la democracia, la paz y, por ende, la proscripción y sanción de los servidores públicos que la desconozcan; ii) la participación plena y efectiva de las personas líderes y defensoras de derechos humanos (PLDDH) en la construcción, implementación y evaluación; iii) la integralidad de los ejes (respeto, prevención, protección, acceso a la justicia efectiva y no repetición), que son interdependientes y hacen parte de un sistema de protección; iv) la información veraz, oportuna y útil para advertir y anticipar los riesgos y su transparencia con la sociedad; v) la adecuación de la institucionalidad territorial, conforme a las capacidades y necesidades,

² Los países con el mayor número de asesinatos documentados en 2024 fueron: Colombia (157), México (32), Guatemala (29), Palestina (22) y Brasil (15). En: Frontline Defenders (2024) Análisis Global 24-25. <https://shorturl.at/XUjQu>

bajo la concurrencia y corresponsabilidad; v) la inmediatez en la respuesta ante los riesgos advertidos, con medidas encaminadas a transformarlos y mitigarlos; vi) la justicia efectiva contra quienes planean, ejecutan y encubren los crímenes, así como a quienes conociendo los riesgos, no hacen nada para evitarlos.

Comprendiendo las afectaciones diferenciadas que enfrentan las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, esta política se articulará con el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras (PIG-MLD), liderado por el Ministerio del Interior. Esta articulación permitirá incorporar un enfoque de género e interseccional en la evaluación del riesgo y en las medidas de protección, asegurando respuestas más adecuadas, sostenibles y acordes con las realidades que enfrentan las mujeres en sus territorios.

Esta política comprometerá los esfuerzos de entidades gubernamentales del orden nacional, en los ejes de: respeto, prevención, protección y garantías de no repetición: la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento administrativo de la Función Pública, la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección³.

Así mismo, la determinante labor de los órganos de justicia, Fiscalía General de la Nación; de control como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del pueblo; y de los entes territoriales, gobernaciones y alcaldías, permitirá transformar el grave problema de falta de acceso a la justicia para la PL-DDH y sus procesos organizativos.

³ Adicional a estas entidades, se hizo la invitación a participar y se recibieron insumos frente al plan integral a las siguientes entidades: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Cultura, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, RTVC Sistema de Medios Públicos, el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Defensoría del Pueblo.

Índice de abreviaturas

AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
AFP	Acuerdo Final de Paz
ANDJE	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas
CAJAR	Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CIAT	Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CCEEU	Coordinación Colombia Europa Estados Unidos
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CORMPE	Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPDDHH-DIH	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario
CSPP	Comité de Solidaridad con los Presos Políticos
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación de la FGN
DAIACCO	Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada de la FGN
DAE	Dirección de Altos Estudios de la FGN
DECOC	Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales de la FGN
DECVDH	Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EDIT	Enfoque diferencial, interseccional y territorial
EMP	Elemento Material Probatorio
FGN	Fiscalía General de la Nación
GAO	Grupos Armados Organizados
GRAERR	Grupo de Recepción, Análisis, evaluación de riesgos y recomendaciones

GTNA	Grupo de Trabajo Nacional para la investigación de amenazas de la Fiscalía General de la Nación
IGED	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos
INDEPAZ	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
MNG	Mesa Territorial de Garantías
MTG	Mesa Territorial de Garantías
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
OSIGD	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa
PAO	Plan de Acción Oportuna
PCDHDD	Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
PGN	Procuraduría General de la Nación
PL-DDH	Población líder y defensora de derechos humanos
PDDH	Persona defensora de derechos humanos
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PNADH	Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos
PPDOC	Política Pública para el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales
PPIGLDDH	Política Pública Integral de Garantías para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos
PSD	Programa Somos Defensores
PSG	Proceso Social de Garantías
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SESP	Subdirección Especializada de Seguridad y Protección
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UEI	Unidad Especial de Investigación
UNP	Unidad Nacional de Protección

I. Etapas obligatorias para la elaboración del Plan Integral.

1. Participación

El 06 de diciembre de 2023 la Corte Constitucional profirió la sentencia SU 546, luego de estudiar las acciones de tutela presentadas por 20 personas y organizaciones en contra de múltiples autoridades del Estado, incluida la FGN. En su decisión, la Corte declaró un **Estado de Cosas Inconstitucional** (en adelante ECI) sobre los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos (en adelante PL-DDH).

Con el objetivo de superar el ECI la Corte Constitucional dictó órdenes relativas a los casos analizados en las acciones de tutela, órdenes intermedias y una orden estructural para la construcción de un plan integral para la protección de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos.⁴ El plan integral ordenado por la Corte se compone de tres ejes, a saber. (i) eje de acción para la protección de los derechos a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana y al debido proceso; (ii) eje de acción para la protección del derecho a ejercer libremente el liderazgo social y la defensa de derechos humanos y (iii) eje de acción para la garantía del derecho a la justicia efectiva.

En la elaboración de los ejes del plan, la Corte ordenó garantizar la participación efectiva de los representantes de las OSC, la PL-DDH, las autoridades territoriales relevantes, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

En particular, en los Ejes para la protección de los derechos a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana y al debido proceso; y para la protección del derecho a ejercer libremente el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos, la Corte ordenó la participación de los representantes de los ministerios del Interior, Defensa, Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la UNP.

El eje de acceso a la justicia efectiva incluye a los ministerios de Justicia y del Derecho, de Defensa y de Hacienda y Crédito Público, además de los representantes designados por la CNGS⁵ - y el Consejo Nacional de Política Criminal.

La Corte ordenó que la construcción de cada eje debe incluir la realización de, al menos, tres reuniones presenciales con los actores descritos en la sentencia. Para la preparación de estos, tanto el Ministerio del Interior y como la FGN, realizaron una exhaustiva revisión bibliográfica del contenido de las decisiones adoptadas en el marco del SIDH sobre PL-DDH, los pronunciamientos de los órganos del Sistema de Naciones Unidas, los informes de las organizaciones sociales, la Defensoría del Pueblo y otros actores relevantes, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Ibidem.

⁵ Presidencia de la República, Decreto Ley 154 de 2017.

Para la elaboración del Plan se contó con la participación de: las plataformas de derechos humanos⁶, de mujeres y de la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular CACEP; las OSC que participaron en nueve encuentros territoriales; así como representantes de la CNGS y del Consejo Superior de Política Criminal, delegados de la Comisión de Seguimiento a la Sentencia SU 546 de 2023, autoridades territoriales relevantes, expertos internacionales, entidades del Gobierno nacional, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Ahora bien, dando cumplimiento a las etapas establecidas por la Corte Constitucional, para la construcción de los ejes de acción para **la protección de los derechos a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana y al debido proceso**; y para la **protección del derecho a ejercer libremente el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos** se realizó una propuesta borrador de árbol de problemas y árbol de objetivos con base en las propuestas recibidas por las organizaciones de la sociedad civil. Con este ejercicio se realizaron las siguientes convocatorias para darle viabilidad al plan Integral:

6 de junio de 2024: Mesa de trabajo destinada a delimitar conceptualmente la formulación de la Batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) y su Esquema de Seguimiento. Esta sesión se realizó de manera presencial en el DNP y contó con la participación de todas las entidades vinculadas en la orden. Durante la sesión se hizo un análisis sobre la planeación de las políticas públicas, el seguimiento e indicadores en política pública, las recomendaciones conceptuales del seguimiento y la formulación de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.

11 de junio de 2024: Mesa Interinstitucional y con sociedad civil para socialización de avances de la orden No. 28 de la Sentencia SU-546 de 2023. En esta Mesa se realizó de manera presencial en el Ministerio del Interior y permitió avanzar en la socialización y validación del ejercicio de árbol de problemas y de árbol de objetivos.

25 de junio de 2024: Segunda mesa de trabajo para la formulación de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED). Esta sesión se realizó de manera presencial en el DNP y participaron todas las entidades vinculadas en la orden con relación a los Ejes 1 y 2. Durante la sesión se definió la matriz de insumos para la elaboración del Plan Integral, basada en la priorización de los derechos establecidos en la Sentencia. La sesión permitió, en primer lugar, analizar los contenidos de los derechos que deben ser protegidos y, en segundo lugar, definir metodológicamente el diseño del Plan y su vinculación con el esquema de seguimiento que involucra los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos para el liderazgo social.

22 de julio al 8 de agosto de 2024: Reuniones bilaterales con 17⁷ entidades del Gobierno nacional para la definición de acciones en la política. Posterior a esta formulación, las

⁶ CCEEUU, Alianza de las Organizaciones Sociales y Afines, Plataforma Colombiana Democracia, Derechos Humanos y Desarrollo PCDHDD.

22 de julio: Unidad Nacional de Protección, Ministerio de Defensa, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Unidad para las Víctimas; 23 de julio: Defensoría del Pueblo, Cancillería y

entidades debían remitir la contrapropuesta de acciones a ser incorporadas en el Plan Integral, partiendo de sus competencias y sus capacidades.

11 de septiembre de 2024: Reunión conjunta con las entidades del Gobierno nacional para la validación y ajuste de las propuestas de acciones, de cara a la consolidación del documento a presentar en el marco del cumplimiento al fundamento 939 de la sentencia SU-546 de 2023.

Adicionalmente, en relación con el eje de **Justicia Efectiva** la FGN cumplió con las etapas obligatorias señaladas por la Corte de la siguiente manera. Para empezar, la elaboración de la primera versión del árbol de problemas de este eje tuvo una exhaustiva revisión bibliográfica. Esta versión fue comentada y retroalimentada en un taller por funcionarios de las distintas dependencias de la FGN con competencias en la materia y fue presentada en reuniones bilaterales a entidades como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa, incluido el Cuerpo Élite, el DNP, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación; estas instituciones hicieron comentarios relacionados con sus competencias y/o derivadas de sus conocimientos sobre la temática de acceso a la justicia por parte de PDDH.

Adicionalmente, se realizó un taller en la ciudad de Girardot del 12- al 15 de agosto de 2024, este evento concentró los encuentros ordenados por la Corte en la sentencia. En él participaron delegados de la MNG, las MTG, la CNGS, la Comisión de Seguimiento a la Sentencia SU 546 de 2023 conformada por diversas organizaciones sociales y la CACEP. Además, el encuentro concentrado contó con la participación de delegados de la CNGS, dentro de los que se encuentra la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final, el Ministerio de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación, delegados de entidades territoriales relevantes y OACNUDH, entre otros. En el taller se avanzó en la construcción conjunta de los contenidos del plan, tanto en el nivel de la identificación del problema como en el de la definición de las soluciones.

Como resultado del ejercicio ordenado por la Corte Constitucional, el 27 de septiembre la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior presentaron un documento consolidado que contemplaba los siguientes elementos: introducción, marco conceptual, antecedentes, vinculación con el Acuerdo Final de Paz, diagnóstico situacional (árbol de problemas), definición del Plan Integral (árbol de objetivos) y sistema periódico de rendición de cuentas.

El Plan Integral consignado en dicho documento establece un objetivo general y cinco objetivos específicos, producto del acuerdo alcanzado entre el Ministerio del Interior y las organizaciones sociales en el marco del proceso de construcción de la **Política Pública Integral de Garantías para Líderes y Defensores de Derechos Humanos (PPIGLDDH)**.

Departamento Nacional de Planeación; 24 de julio: Ministerio de Educación; Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones; 25 de julio: Procuraduría General de la Nación y Ministerio de Justicia; 26 de julio: Ministerio de Trabajo y Ministerio de Hacienda. Con posterioridad a estas reuniones se programaron espacios con Función Pública, RTVC y Ministerio de Salud.

Estos objetivos corresponden a los contenidos de los derechos establecidos en los fundamentos 909 a 948 de la Sentencia SU-546 de 2023.

La integración del Plan Integral y la PPIGLDDH en un único documento responde a que los derechos señalados por la Corte son abordados de manera comprehensiva en los ejercicios propios de la política. En este sentido, los derechos a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana y al debido proceso se desarrollaron bajo los componentes de prevención y protección, mientras que el derecho a ejercer libremente el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos se articula con los componentes de respeto y garantías de no repetición. El eje V, por su parte, desarrolla los contenidos del derecho de acceso a la justicia efectiva.

La política-plan presentada a las organizaciones y plataformas señaladas por la Corte en el fundamento 939 de la sentencia, se estructuró para dar cumplimiento a los criterios ordenados por la Corte Constitucional, respondiendo a los diversos problemas jurídicos identificados en la Sentencia SU-546 de 2023.

Las acciones propuestas fueron objeto de revisión por las diferentes entidades en el marco de sus competencias, considerando la necesidad de articulación entre las distintas políticas que inciden en la población líder y defensora de derechos humanos, desde un enfoque sistémico. La integralidad de la política implica la ejecución simultánea de esfuerzos que contribuyan a la protección de las personas líderes y defensoras de derechos humanos, y demanda un ejercicio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, así como una efectiva coordinación al interior del ejecutivo y con los entes territoriales.

El Plan busca consolidar todos los compromisos del Gobierno nacional en materia de defensa de los derechos humanos, incluyendo las diferentes órdenes y recomendaciones de alertas tempranas para la protección de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos PL-DDH). Algunas de las acciones propuestas se vinculan con políticas públicas existentes o en proceso de formulación, estableciéndose los correspondientes elementos de articulación. Cada entidad asumió la responsabilidad de revisar y proponer acciones en respuesta a los problemas y causas identificadas en el árbol de problemas. Adicionalmente, se realizaron reuniones de articulación con miembros del Congreso de la República que impulsaban iniciativas legislativas para el fortalecimiento de las capacidades de prevención y protección a líderes y defensoras de derechos humanos.

Posteriormente a la entrega del Plan-Política, el Ministerio del Interior participó en diversos espacios de diálogo, incluyendo el evento del 27 de noviembre de 2024, donde se presentaron observaciones al modelo de protección colectiva y se estableció la necesidad de fortalecer las medidas contenidas en el plan.

Cierre del proceso participativo- Seminario Nacional

El 12 de diciembre de 2024 se convocó la cuarta Instancia de Coordinación de la Política Pública Integral de Garantías a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos, estableciendo un diálogo sobre los aspectos a mejorar en el documento presentado por el gobierno nacional. En esta reunión, el Ministerio del Interior propuso la realización de un seminario nacional para facilitar un diálogo amplio y constructivo sobre las medidas a adoptar, solicitando a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) asumir el rol de mediador en los diálogos bilaterales y el seminario nacional.

Así, en cumplimiento de las etapas establecidas por la Corte Constitucional en los fundamentos 900-940 de la Sentencia SU-546 de 2023, las organizaciones y plataformas presentaron sus observaciones por escrito al Ministerio del Interior y a la Fiscalía General de la Nación el 20 de diciembre de 2024, incorporando las conclusiones de la reunión del 12 de diciembre.

En el marco del proceso de construcción participativa de la Política Pública Integral de Garantías para la Labor de Defensa de Derechos Humanos (PPIGLDDH), la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior estableció una metodología consensuada con las Plataformas de DDHH, las Plataformas de Mujeres y la CACEP.

La metodología contempla diversas fases, incluyendo una etapa de alistamiento y otra de consulta que involucra a organizaciones de la sociedad civil, expertos internacionales y entidades públicas competentes en la garantía de la labor de defensa de los derechos humanos.

Como parte de la fase de deliberación y validación de la PPIGLDDH, se acordó realizar un seminario nacional que contara con la participación de representantes elegidos en los nueve encuentros territoriales, incluyendo integrantes de las mesas territoriales de garantías, vocerías de las plataformas de DDHH, mujeres y la CACEP, así como funcionarios de las entidades estatales con competencias en prevención, protección e investigación de personas líderes y defensoras de derechos humanos y sus organizaciones.

Este espacio tuvo como propósito presentar, discutir y concertar las bases de la PPIGLDDH, y se constituyó en un escenario fundamental para avanzar participativamente en la construcción de propuestas para la superación del estado de cosas inconstitucional y fortalecer la capacidad institucional que garantice el pleno ejercicio de la defensa de los derechos humanos en el país.

Durante la cuarta sesión de la Instancia de Coordinación, celebrada el 12 de diciembre de 2024, el Gobierno Nacional, representado por el Ministerio del Interior, acordó con las plataformas de Derechos Humanos, Plataformas de Mujeres y la CACEP, establecer previamente espacios bilaterales entre entidades estatales y delegados de los procesos organizativos para identificar acuerdos, vacíos y propuestas que fortalezcan la formulación del plan de acción. Estos espacios preliminares al seminario nacional se desarrollaron el 12

y 13 de marzo de 2025 con la participación de los representantes de la COSESU y las entidades nacionales.

El objetivo específico del seminario fue el cierre la fase deliberativa del proceso de construcción de la PPIGLDDH, consolidando los lineamientos estratégicos y acciones propuestas en concordancia con los ejes de acción definidos en la Sentencia SU-546 de la Corte Constitucional, mediante la concertación entre los procesos organizativos y las entidades estatales responsables de su implementación y seguimiento.

Ahora bien, el proceso final que se realizaría con posterioridad a las mesas bilaterales, según lo acordado, debía culminar los días 7 y 8 de mayo de 2025, fecha previa al término de entrega de este documento. No obstante, por solicitud expresa de las plataformas y organizaciones que forman parte de la Comisión de Seguimiento a la Sentencia (COSESU), se requirió el aplazamiento de este evento para el mes de junio de 2025, con el fin de garantizar una participación más amplia y un consenso más robusto.

El seminario nacional, como instrumento clave para cerrar la fase deliberativa del proceso de concertación de la PPIGLDDH, se llevó a cabo los días 05 y 06 de junio de 2025, con el propósito de consolidar los lineamientos estratégicos y las acciones propuestas en concordancia con los ejes de acción definidos por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia SU 546 de 2023, mediante la concertación entre los procesos organizativos y las entidades estatales responsables de su implementación y seguimiento.

Finalmente, y en cumplimiento de los parámetros de diálogo social, participación vinculante y concertación establecidos entre otras por la Corte Constitucional en sentencia SU 546/23, el 19 de noviembre de 2025 se concertó con los procesos nacionales de la sociedad civil y de defensa de derechos humanos el proyecto de decreto “Por el cual se adiciona al capítulo 3 del título 2, parte 2 del libro 2 del decreto 1066 de 2015 del decreto único reglamentario del sector interior la política pública integral de garantías para el liderazgo y la defensa de los derechos humanos en Colombia, y se dictan otras disposiciones”.

2. Acompañamiento del DNP.

Para explicar el alcance de la participación y asesoría técnica, anexo al plan se remite el oficio SPDH 20245921037501 del 06 de septiembre de 2024, remitido por los Directores de Gobierno y Derechos Humanos y Justicia, Seguridad y Defensa del DNP. Sobre este asunto, esta entidad señaló:

“Participación técnica en las sesiones de trabajo convocadas por el Ministerio del Interior en función a los Ejes 1 y 2 del Plan Integral y por la Fiscalía General de la Nación para el Eje 3”⁸.

3. Documento Plan Integral

En cumplimiento de la orden 28, la FGN y el Ministerio del Interior entregan un documento consolidado que contiene los siguientes aspectos: introducción, marco conceptual, antecedentes, relación del Plan con el AFP, diagnóstico situacional (árbol de problemas),

⁸ Departamento Nacional de Planeación, SDHP 20245921037501

definición del Plan Integral (árbol de objetivos) y el sistema periódico de rendición de cuentas.

Anexo al presente documento se incluyen la normatividad aplicable, relación del plan con el Acuerdo Final de Paz, el PAS construido con la asesoría técnica del DNP que contiene: i) Acciones. ii) Indicadores de cumplimiento.

4. Naturaleza del documento

El Plan Integral que se entrega en este documento contiene un objetivo general y 5 objetivos específicos que son producto de un acuerdo alcanzado por el Ministerio del Interior con las organizaciones sociales en el marco del proceso de construcción de la PPIGLDDH. Los objetivos del Plan corresponden a los diferentes contenidos de los derechos establecidos en los fundamentos 909 a 948 de la sentencia SU-546 de 2023.

En este documento se hará mención del Plan Integral y a la PPIGLDDH de manera indistinta, en tanto los contenidos de los derechos señalados por la Corte, son abordados en los ejercicios propios de la política.

De esta forma, los derechos a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana y al debido proceso se abordan bajo los componentes de prevención y protección; mientras el derecho a ejercer libremente el liderazgo social y defensa de los derechos humanos se relaciona con los componentes de respeto y garantías de no repetición. Finalmente, el eje V aborda los contenidos del derecho de acceso a la justicia efectiva.

Así, la Política-Plan cumple con los criterios ordenados por la Corte Constitucional y pretende responder a los diversos problemas jurídicos identificados en la Sentencia SU 546 de 2023.

5. Relación entre el Plan Integral y la PPIGLDDH.

Cabe resaltar que, previa a la notificación de la SU 546 de 2023, el Gobierno Nacional había demostrado la intención de formular una política pública integral dirigida a la prevención y protección de vulneraciones de derechos humanos a la población defensora. Así, se estableció en el artículo 109 del Plan Nacional de Desarrollo la necesidad de formular una política pública de derechos humanos para la paz total con énfasis en las garantías para la defensa de los derechos humanos.

En cumplimiento a este compromiso, el Ministerio del Interior instaló una instancia de coordinación con las plataformas de Derechos Humanos, de mujeres y CACEP que, desde el segundo semestre del año 2023, definió una metodología conjunta entre instituciones del gobierno nacional y la sociedad civil para adelantar en los territorios una propuesta para la construcción, adopción, implementación y seguimiento participativo, incluyente y concertado de la Política Pública Integral de Garantías, que permitiera avanzar en la defensa de la vida y permanencia de las comunidades en los territorios, a partir de 9 encuentros participativos para la formulación de la política.

Tras la notificación de la SU 546 de 2023, se hicieron las modificaciones pertinentes a la metodología, para incorporar los elementos clave de la sentencia en los espacios

participativos. Entre tanto, la FGN lideró la elaboración del eje de justicia efectiva del Plan Integral en coordinación con las acciones que venía adelantando el Ministerio del Interior en el marco de la construcción de la PPIGLDDH.

El Plan Integral que aquí se presenta es el fruto de los lineamientos construidos por los diversos actores a los que se hizo mención en los párrafos anteriores. Los componentes de respeto, prevención, protección y garantías de no repetición fueron liderados por el Ministerio del Interior. Entre tanto, el eje de acceso a la justicia fue construido por la FGN y corresponde al definido por la Corte como “eje de justicia efectiva”⁹ en la sentencia SU 546 de 2023.

II. Introducción

Las cifras sobre agresiones sufridas por la PL-DDH no es uniforme, sin embargo, múltiples OSC y autoridades del Estado coinciden en identificar un elevado nivel de ataques. Durante 2023, las cifras sobre homicidios, según INDEPAZ¹⁰, fueron 188; la DP reportó 181¹¹; la CCJ 175; el PSD 168 casos, y OACNUDH 105 casos.

En otro tipo de agresiones, como amenazas, atentados, detenciones arbitrarias, desapariciones, entre otras, durante 2023, la OACNUDH reportó haber recibido 763, mientras que el PSD registró en su sistema de información 597¹². Es decir, que según estas dos fuentes de información las personas defensoras en Colombia sufrieron un promedio de 2,3 y 2,0 ataques cada día, respectivamente, a pesar de la existencia de diálogos de paz y ceses de hostilidades por parte de varios grupos armados. Si bien estos patrones son recurrentes, aún las entidades estatales no cuentan con un registro unificado de estas agresiones, que permita comprender su magnitud, localización y sectores afectados.

Durante los últimos años, han sido numerosos los instrumentos jurídicos expedidos, así como las políticas, programas e instancias creadas, especialmente encaminadas al respeto, prevención y protección. El CONPES 4063 de 2021 advertía que entre 1995 y 2021 se expidieron más de 34 instrumentos jurídicos, entre leyes y decretos y para dicho momento existían aproximadamente 18 espacios de coordinación nacional y local.

A pesar de la existencia de los diversos instrumentos jurídicos en la sentencia de unificación SU-546 la Corte Constitucional declaró un ECI ocasionado “(...) por la falta de concordancia entre la persistente y grave violación de los derechos fundamentales de la población líder y

⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU 546 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, orden 28.

¹⁰ Indepaz, Violencia en Colombia, Informe Anual 2023, disponible en: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2023/12/INFORME-FINAL-2023.pdf>

¹¹ CCJ, informe de asesinatos y desapariciones de personas, disponible en: <https://www.coljuristas.org/>

¹² OACNUDH. A/HRC/55/23. Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 14 de febrero de 2024

defensora de derechos humanos, por un lado, y la capacidad institucional y presupuestal para asegurar el respeto, garantía y protección de esos derechos, por otro”.¹³

En atención a la realidad señalada por la Corte y por diversos actores, la presente Política-Plan tiene por objeto **“Fomentar el respeto y la garantía de la defensa de los derechos humanos mediante herramientas para fortalecer la prevención, protección, acceso a la justicia y garantías de no repetición de las PLDDDH y de sus formas organizativas”**. Entre otros aspectos, este plan busca formalizar escenarios de participación e interlocución, garantizando la participación efectiva de las organizaciones sociales y quienes defienden los derechos humanos.

Para tal fin el documento está dividido en dos grandes partes. La primera contiene tres capítulos relacionados con (i) el marco conceptual aplicable a cada uno de los ejes y (ii) los antecedentes normativos y las diversas acciones ejecutadas por las autoridades del Estado en relación con la garantía del derecho a la defensa de derechos humanos en Colombia y (iii) el vínculo entre el Plan y el AFP.

La segunda, explica (i) la metodología usada para la elaboración del Plan, (ii) los objetivos generales y específicos (iii) el diagnóstico que orienta las acciones que se implementarán en cada eje (árbol de problemas), (iv) las medidas que adoptarán las Entidades vinculadas al plan (árbol de objetivos) y culmina con el (v) mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas.

III. Marco conceptual.

En esta parte se abordarán conceptos relevantes que se aplican en cada uno de los ejes del Plan Integral: el concepto de persona defensora de derechos humanos, el derecho a la defensa de los derechos humanos, las obligaciones internacionales del Estado en relación con la PL-DDH, los derechos a la verdad y a la reparación integral, las garantías de no repetición y el enfoque de seguridad humana.

1. El derecho a Defender los Derechos Humanos.

La CIDH ha establecido que “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional, debe ser considerada como defensora de derechos humanos”.¹⁴ Esta amplia definición comprende los múltiples ámbitos en los que se puede ejercer la defensa de derechos humanos sin importar si se realiza desde una actividad profesional o desde la vocación personal de manera ocasional o permanente¹⁵. También se incluye a

¹³ Corte Constitucional, Sentencia SU 546 de 2023, MP. José Fernando Reyes Cuartas, párr. 964.

CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, párr. 13. Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 12.

¹⁵ Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, Factor Sheet No. 29, 2004, págs. 8 a 9

los operadores de justicia, quienes, desde su función, a través de la representación de una víctima, de la investigación, sanción y/o reparación de una violación, o al impartir justicia de forma independiente e imparcial, contribuyen a la realización del acceso a la justicia.

La CIDH considera que “las y los defensores de derechos humanos son personas que promueven o procuran de cualquier forma la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional”.¹⁶ El criterio identificador de quién debe ser considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, ejercer un cargo determinado, tener una profesión específica o el pertenecer a una organización social o no.¹⁷

Además, la CIDH ha reconocido que el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos implica “la posibilidad de promover y defender libre y efectivamente cualquier derecho cuya aceptación es indiscutida; los derechos y libertades contenidos en la propia Declaración de Defensores; y también “nuevos derechos o componentes de derechos cuya formulación aún se discute”.¹⁸

Por su parte, la Corte IDH, también ha considerado, que la calidad de persona defensora radica en la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público.¹⁹ Sobre el particular, se ha referido a las actividades de vigilancia, denuncia y educación²⁰ que realizan las personas defensoras, en el marco de lo cual ha resaltado que la defensa de los derechos no solo atiende a los derechos

donde se señala que: “[m]uchas actividades profesionales no siempre suponen un trabajo a favor de los derechos humanos, pero pueden tener una vinculación ocasional con ellos”. Cuando dichas actividades se realizan de manera que suponga un apoyo concreto a los derechos humanos, puede decirse que las personas que las llevan a cabo actúan como defensores de los derechos humanos. Asimismo, “[m]uchas personas actúan como defensoras de los derechos humanos fuera de todo contexto profesional o laboral”. Lo importante es considerar cómo actúan esas personas en apoyo de los derechos humanos y, en algunos casos, determinar si se realiza un “esfuerzo especial” para promover o proteger los derechos humanos.

¹⁶ CIDH. Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 13.

¹⁷ CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 12; Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA- Ser.L/V-II. Doc. 49-15, 31 de diciembre de 2015, párr. 19.

¹⁸ CIDH. Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 36.

¹⁹ Corte IDH. Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129; ver Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 122.

Corte IDH. Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129; ver Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de julio de 2009, Serie C No. 201, párr. 88; Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 147, y Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, Serie C No. 236, párr. 80.

civiles y políticos, sino que abarca necesariamente los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.²¹

La Corte IDH ha considerado que el derecho individual o colectivo a “promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional” debe ser realizado de forma pacífica, por lo que no se incluyen en este concepto los actos violentos o que propagan la violencia.²²

En la Sentencia T-469 de 2020, la Corte Constitucional de Colombia construyó un concepto de lo que debería entenderse por Población Líder y Defensora de Derechos Humanos:

“Son personas, hombres o mujeres, que reciben el reconocimiento de su comunidad para dirigir, orientar y coordinar procesos colectivos que mejoran la calidad de vida de la gente, defienden sus derechos con el fin de construir sociedades más justas e igualitarias, a través de iniciativas diversas, como la protección del medio ambiente, la recuperación del territorio, la participación política o los derechos de las víctimas. Es así como pueden identificarse diversos campos de liderazgo, generalmente relacionados con grupos de población vulnerable, por ejemplo: líder comunitario, campesino, sindical, ambiental, de mujeres, LGBTI, afrodescendiente, indígena, de víctimas o de minorías políticas. El concepto de defensor de derechos humanos o líder social debe ser amplio y flexible para cobijar la diversidad de actividades que cumplen”.

En la misma sentencia, la Corte reiteró que las personas defensoras son fundamentales para preservar la democracia, para lo cual debe asegurarse que esta permanezca abierta, plural y participativa²³. En el 2022, la Sentencia T-015, reafirmó que la PL-DDH, junto con las organizaciones que conforman, desempeñan un papel crucial en la consolidación de la democracia participativa y en la promoción de los derechos humanos dentro del marco del Estado Social de Derecho y las sociedades democráticas.

Finalmente, en la Sentencia SU 546 de 2023 la Corte Constitucional realizó varias

²¹ Corte IDH, Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala, Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129, cita Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 147. Además de CIDH op. cit, ver OACNUDH, Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, Fact Sheet No. 29, 2004, p. 8; Consejo de la Unión Europea, Consejo de la Unión Europea. Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos, 8 de diciembre de 2008, párr. 3; Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea, The situation of human rights defenders in Council of Europe member states, Resolución 1660, 28 de abril de 2009, punto 2

²² Corte IDH. Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129, cita Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, artículo 12.3; Consejo de la Unión Europea, Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos, 8 de diciembre de 2008, párr. 3, y OACNUDH, Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, Fact Sheet No. 29, 2004, p. 11.

²³ Corte Constitucional, Sentencia T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera, Bogotá, D.C., 3 de noviembre de 2020. Párr. 36.

precisiones. En primer lugar, indicó que los conceptos de defensor de derechos humanos y líder social corresponden a “categorías equivalentes”²⁴. En segundo lugar, reconoció a esta población como “sujetos de especial vulnerabilidad y de especial protección constitucional”.²⁵

La Corte incluyó en el concepto de Persona Defensora lo señalado en la Resolución 074 de 2020 de la Defensoría del Pueblo “toda persona que individual o colectivamente desarrolle acciones tendientes a la divulgación, educación, denuncia, monitoreo, documentación, promoción, defensa, protección o realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano local, regional, nacional o internacional”.²⁶

Para la Corte Constitucional: “(...) los líderes y defensores de derechos humanos tienen un rol primordial en el contexto de la Constitución de 1991. A través de su ejercicio de liderazgo, logran identificar y denunciar violaciones de derechos humanos, alertar a las autoridades sobre las consecuencias y el impacto de sus acciones y omisiones, y contribuir en la elaboración de políticas públicas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones del Estado y la efectividad de los derechos. Esta labor ha sido determinante para visibilizar las necesidades de los grupos más vulnerables”.²⁷

Recientemente el Estado reconoció en la Ley 2364 de 2024 el rol de las mujeres buscadoras como constructoras de paz y defensoras de derechos humanos.²⁸

Derecho a la defensa de derechos humanos como un derecho autónomo en el marco del SIDH.

El concepto de persona defensora se reconoce normativamente en la Declaración de Naciones Unidas sobre defensores de derechos humanos²⁹:

Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, Bogotá, D.C., 6 de diciembre de 2023, Párr. 23.

²⁵ *Ibidem*, párr. 24.

²⁶ *Ibidem*, párr. 21. Defensoría del Pueblo, Resolución 074 de 2020.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023, M.P.: José Fernando Reyes Cuartas, Bogotá, D.C., 6 de diciembre de 2023. Párr. 32.

²⁸ Ley 2364 de 2024 “Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada”. Artículo 5. **Reconocimiento del rol de las mujeres buscadoras como constructoras de paz.** En reconocimiento a su rol como constructoras de paz, y defensoras de Derechos Humanos, declárese el día 23 de octubre de cada año como Día Nacional de Reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada, en homenaje por la contribución que de forma sustancial y continua han realizado al esclarecimiento de la verdad, la justicia, la defensa de los derechos humanos, la memoria histórica, la garantía de no repetición y, en especial, al derecho o la búsqueda de víctimas de desaparición forzada.

²⁹ Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/53/144 del 8 de marzo de 1999, Declaración de Naciones Unidas 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, artículo 1.

“Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas” (artículo 1).

Esta misma Declaración reconoció otros derechos de los que es titular la población defensora, como el derecho a ser protegido³⁰, a fundar asociaciones, a reunirse o manifestarse pacíficamente, a comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales y a gozar de protección judicial.³¹

El ámbito del derecho a ser protegido que, además de estar contenido en la Declaración sobre Defensores de Naciones Unidas, también está recogido en la CADH³², implica que los Estados deben abstenerse de violar los derechos humanos de los defensores y prevenir razonablemente las violaciones contra estos cuando son ejercidas por terceros.³³

“El contenido del derecho incorpora la posibilidad efectiva de ejercer libremente, sin limitaciones y sin riesgos de cualquier tipo, distintas actividades y labores dirigidas al impulso, vigilancia, promoción, divulgación, enseñanza, defensa, reclamo o protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas.”³⁴

En el fallo del caso Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo vs Colombia la Corte IDH condenó al Estado colombiano por la violación del derecho a defender los derechos humanos como un derecho autónomo³⁵. Para la Corte, este derecho se desprende de los artículos 4.1, 5.1, 8.1, 13.1, 16.1 y 25.1 de la CADH.³⁶

En diferentes oportunidades la Corte IDH ha señalado la importancia del rol que juegan las PDDH³⁷, según el Tribunal su labor es fundamental para “(...) el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho(...)”³⁸. Así mismo, la Corte considera que, en parte, el respeto por los derechos humanos en un Estado depende de las “(...) garantías efectivas y adecuadas de que gocen los defensores y las defensoras para desplegar libremente sus actividades (...)”.³⁹

³⁰ Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Artículo 1.1

³⁰ Comentario a la Declaración de Naciones Unidas Sobre Defensores de Derechos Humanos, p. 19

³⁰ Corte IDH, Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia, Sentencia de 18 de octubre de 2023, párr. 97

³⁰

³¹ Ibidem.

³² Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Artículo 1.1

³³ Comentario a la Declaración de Naciones Unidas Sobre Defensores de Derechos Humanos, p. 19

³⁴ Corte IDH, Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia, Sentencia de 18 de octubre de 2023, párr. 978.

³⁵ Ibidem párr. 992

³⁶ Ibidem párr. 982

³⁷ Ibidem, párr. 471

³⁸ Cfr. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, párr. 87, Caso Baraona Bray Vs. Chile, párr.78

³⁹ Corte IDH, Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia, Sentencia de 18 de octubre de 2023 párr. 472.

La Corte IDH también ha resaltado que la defensa de los derechos humanos solo puede ejercerse libremente cuando los defensores no son víctimas de amenazas, agresiones o actos de hostigamiento. Este contexto justifica un deber especial de protección por parte del Estado, que incluye facilitar los medios necesarios para que los defensores realicen su labor y protegerlos ante amenazas.⁴⁰

La relevancia de los defensores en una sociedad democrática es destacada por la Corte IDH, en especial frente a las actividades de vigilancia, denuncia y educación que estos ejercen y que son esenciales para la observancia de los derechos humanos.⁴¹

En esta misma línea, la Corte Constitucional de Colombia ha reconocido que el derecho a defender los derechos humanos tiene “(...) un fundamento múltiple y una estructura compleja(...)”⁴², debido a que está adscrito a diversas disposiciones constitucionales que prevén derechos y principios del Estado en la búsqueda de un ámbito seguro y libre para que los defensores reclamen el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos.⁴³

Finalmente, a nivel interno la Corte Constitucional ha reconocido que la calidad de PPDDH constituye una actividad riesgosa por lo tanto esta población goza de una presunción constitucional de riesgo inminente y excepcional que exige de las autoridades competentes adoptar las medidas idóneas para su protección. En ese sentido, supone la incorporación formal de dicha presunción, en el marco de los procedimientos de valoración de las entidades con competencia para ello, bajo el fundamento del derecho a la seguridad personal⁴⁴.

2. Obligaciones generales de respeto y garantía para las personas defensoras

La CADH genera obligaciones específicas para los Estados parte. En primer lugar, el artículo 1.1 convencional⁴⁵ impone el deber de respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en ella, así los agentes deben abstenerse de generar vulneraciones.

Con base en el artículo 1 convencional, el Estado, además de abstenerse de vulnerar derechos humanos, tiene la obligación de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los mismos⁴⁶.

En segundo lugar, los Estados deben garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención, por esto, de conformidad con el artículo 2 de la

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ Ibidem., párr. 973.

⁴² Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴⁵ CADH, **Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos** 1. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social

⁴⁶ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 172.

Convención⁴⁷, es necesario que se adopten las medidas de derecho interno que permitan la materialización de las prerrogativas en favor del ser humano, deber de garantía.

Para la Corte IDH el respeto y la garantía del derecho a defender los derechos humanos imponen al Estado diversas obligaciones. Estas se traducen en un "deber especial de protección" hacia las personas defensoras, que incluye:

“(i) El deber de reconocer, promover y garantizar los derechos de los defensores, afirmando la relevancia de su papel en una sociedad democrática y proporcionando los medios necesarios para que ejerzan adecuadamente su función. Esto incluye abstenerse de imponer obstáculos, estigmatizar u hostigar a los defensores.⁴⁸

(ii) El deber de garantizar un entorno seguro y propicio en el que los defensores puedan actuar libremente, sin amenazas, restricciones o riesgos para su vida e integridad. Esto implica prevenir ataques, agresiones o intimidaciones y adoptar medidas de protección efectivas.⁴⁹

(iii) El deber de investigar y sancionar los ataques, amenazas o intimidaciones contra los defensores y reparar los daños ocasionados. Este deber implica una debida diligencia reforzada en la investigación de los hechos que afectan a los defensores, especialmente en el caso de las mujeres defensoras, debido a su doble condición de mujeres y defensoras”.⁵⁰

El primer ítem se relaciona con la obligación de respeto y tiene dos dimensiones: i) la dimensión negativa, que impone a las autoridades abstenerse de emitir normas o realizar acciones o declaraciones que interfieran, obstaculicen o impidan el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas defensoras, reconocidos en la Declaración sobre Defensores y; ii) la dimensión positiva refiere el deber de las autoridades de crear las condiciones necesarias para que las personas defensoras puedan ejercer su labor en un ambiente propicio y seguro.

Una estrategia de **respeto** implica que el Estado: i) reconozca la labor que realizan las personas defensoras y sus procesos organizativos; ii) se abstenga de tomar medidas o acciones que interfieran o impidan en la acción de defensa de los derechos humanos; y iii) adopte medidas que generen una conciencia social y colectiva de la importancia de la labor de defensa de los derechos humanos⁵¹.

⁴⁷ **CADH. Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.** Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

⁴⁸ Ibidem., párr. 972.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Molano y Uribe, documento de consultoría #HR4P-Cons002/003, Ministerio del Interior,

El segundo ítem está ligado a la prevención de las agresiones y a la protección de las personas defensoras. Por un lado, la obligación estatal de prevenir, se refiere al deber de las autoridades de adoptar las medidas normativas y prácticas que resulten necesarias para evitar la ocurrencia de actos que puedan ser cometidos por personas y organizaciones no estatales empresas, grupos armados irregulares y otros] contra los derechos de las personas defensoras de derechos humanos. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha indicado que un Estado puede ser responsable de violación de derechos cuando no adopte las medidas adecuadas o no ejerza la debida diligencia para evitar, castigar, investigar o reparar el daño causado por actos de personas o entidades privadas.

El deber de prevención requiere la adopción de medidas para evitar las violaciones a los derechos humanos antes de que ocurran. Mientras tanto, el deber de protección surge cuando el riesgo no ha sido prevenido y resulta inminente la posibilidad de que los derechos sean violados⁵².

El Decreto 1581 de 2017⁵³ define la prevención como el “Deber permanente del Estado que consiste en adoptar todas las medidas a su alcance para que, [...] se promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a la jurisdicción del Estado; se adopten medidas tendientes a evitar la aparición de riesgos excepcionales o, en su defecto, se eviten daños a personas, grupos y/o comunidades [...]”⁵⁴. Con el propósito de prevenir que surjan riesgos de violación de los derechos de las personas defensoras, la Comisión Interamericana ha señalado que “los Estados están obligados a promover un ambiente seguro en el cual personas defensoras de derechos humanos puedan llevar adelante su trabajo sin represalias”.

El objetivo fundamental de la estrategia de **prevención** apunta a remover las causas estructurales del riesgo y la vulnerabilidad, así como eliminar las fuentes potenciales de ataques contra personas y colectivos que asumen la defensa de derechos humanos. En desarrollo de esta estrategia el Estado debería: i) implementar los mecanismos creados en el Acuerdo de Paz para dismantelar las organizaciones sucesoras del paramilitarismo; ii) fortalecer el funcionamiento autónomo de instrumentos de identificación temprana de riesgos como el Sistema de Alertas Tempranas; iii) diseñar e implementar estrategias de promoción y fortalecimiento de las comunidades y organizaciones que defienden derechos humanos y; iv) contribuir al fortalecimiento de procesos organizativos, previsto en el Decreto 660 de 2018 y en el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras.

⁵² Ibidem.

⁵³ 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”

⁵⁴ Presidencia de la República, 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, artículo 2.4.3.1.5 Definiciones: Prevención.

En el eje de prevención, como en los demás [respeto, protección, acceso a la justicia y garantías de no repetición] el Plan Integral considera los riesgos específicos que afrontan diversas comunidades y organizaciones, cuando defienden determinados derechos en contextos territoriales diferentes, evitando la aplicación de modelos estándar de análisis de riesgos y de medidas preventivas que no resulten pertinentes o adecuadas a la realidad concreta de riesgo. La aplicación de enfoques diferenciales, con la participación de las personas y comunidades defensoras, deberá guiar la implementación de una estrategia eficaz de prevención.

Por el otro, la protección puede entenderse como el “deber del Estado colombiano de adoptar medidas especiales para las organizaciones y comunidades en los territorios que se encuentran en situación de riesgo con el fin de salvaguardar sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad”⁵⁵

El eje de **protección** del Plan comprende la aplicación amplia de la noción de persona defensora para evitar dejar fuera a determinadas personas o poblaciones. Este eje no está centrado únicamente en medidas de protección individual, sino en la protección de los procesos sociales y comunitarios en los que se desarrollan las diversas formas de liderazgo. Además de la provisión de medios de protección física, como medios de comunicación, vehículos u otros medios de transporte, chalecos, blindaje de sedes; deberá considerar las causas que originan los riesgos para adoptar medidas orientadas a neutralizarlos, armonizando las acciones de protección con acciones preventivas, inmateriales o políticas⁵⁶.

El eje se orienta hacia la superación de prácticas que excluyen la participación de las personas sujeto de protección en la toma de decisiones sobre el nivel de riesgo que afrontan y las medidas de protección a implementar, que han llevado a negar la protección a personas con riesgo extraordinario y han afectado seriamente la idoneidad, la pertinencia y la eficacia de las medidas de protección.

En ese sentido, el eje de **protección** implica : i) brindar herramientas de protección urgente, materiales e inmateriales, para personas, organizaciones y comunidades en los territorios; ii) hacer efectiva la respuesta institucional del Estado a nivel nacional y territorial y asegurar el seguimiento y monitoreo de las medidas protectoras para evaluar su eficacia en la reducción o mitigación del riesgo; además de iii) desarrollar medidas de protección con enfoques territorial, interseccional, de género y étnico, fundamentado en el enfoque de seguridad humana, atendiendo a las necesidades diversas de las personas defensoras de derechos humanos, sus organizaciones y sus sistemas familiares.

3. El derecho de acceso a la justicia: alcance y contenido del deber de investigar.

El tercer ítem de los deberes especiales relacionados con la garantía del derecho a la defensa de derechos humanos tiene que ver con la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las afectaciones contra la población líder y defensora de derechos

⁵⁵ Decreto 660 de 2018.

⁵⁶ Molano y Uribe, documento de consultoría #HR4P-Cons002/003, Ministerio del Interior, 2024

humanos. De este aspecto emanan tres puntos, que incluyen i) garantía del derecho de acceso a la administración de justicia, ii) el deber de investigar y iii) el estándar de la debida diligencia en la investigación de delitos..

Derecho de acceso a la administración de justicia.

El derecho de acceso a la justicia es una norma imperativa del derecho internacional⁵⁷ que impone a los Estados parte de la CADH la obligación de contar con recursos judiciales efectivos⁵⁸ que deben resolverse con apego a las reglas del debido proceso legal.⁵⁹ En el marco del SIDH el derecho de acceso a la justicia combina elementos de las garantías reconocidas en los artículos 8.1 y 25 de la CADH⁶⁰.

La Corte Constitucional ha considerado que el derecho a la justicia implica i) que no exista impunidad⁶¹, ii) que se cuente con recursos judiciales efectivos⁶², iii) el deber de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones a derechos humanos⁶³ y iv) el respeto por el derecho al debido proceso.⁶⁴

Deber de investigar.

Para abordar el deber de investigar es necesario analizar las obligaciones internacionales a cargo de los Estados. La CADH genera obligaciones específicas para los Estados parte. El artículo 1.1 convencional⁶⁵ impone el deber de respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en ella, así los agentes del Estado deben abstenerse de generar vulneraciones.

Con base en el artículo 1 de la Convención, el Estado, además de abstenerse de vulnerar derechos humanos, tiene la obligación de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a estos.⁶⁶ Según la Corte Constitucional, la obligación de respeto implica que al Estado “no le está permitido obstaculizar la labor de la población líder y defensora de derechos humanos, a través de acciones u omisiones que impliquen, por ejemplo, la creación climas

⁵⁷ Corte IDH, Caso Goiburú y otros vs Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006, párr. 128.

⁵⁸ Corte IDH. Caso de la Masacre de Mapiripán Vs Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Párrs 195 y 211.

⁵⁹ Corte IDH, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia. OC 9/1987, del 6 de Octubre de 1987, párr. 28.

⁶⁰ Corte IDH. Caso Aguirre Magaña Vs. El Salvador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 8 de marzo de 2024. Serie C No. 517., Párrafo 33

⁶¹ Corte Constitucional, Auto 331 de 2019. MS. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. 1. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social

⁶⁶ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 172.

hostiles, la estigmatización, la criminalización, la amenaza, o la injerencia arbitraria a los derechos de reunión, protesta social y demás libertades”.⁶⁷ Además, los estados deben garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el tratado para ello, de conformidad con el artículo 2 de la Convención⁶⁸, es necesario que se adopten las medidas de derecho interno que permitan la materialización de las prerrogativas en favor del ser humano, deber de garantía.

En relación con el deber de investigar, es preciso indicar que este es elemental para brindar la garantía efectiva de los derechos convencionales, gracias a que la investigación “contribuye a la obtención de la verdad para los familiares de las víctimas mortales y para la sociedad, busca el castigo de los responsables y promueve a que se evite la repetición de los hechos violatorios”.⁶⁹

Igualmente, la investigación efectiva aporta a contrarrestar las situaciones de impunidad que afecten a una población concreta. Sobre este concepto, tanto la Corte IDH como la CIDH han establecido que la impunidad se entiende como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones a los derechos protegidos por la Convención Americana”.⁷⁰

La FGN tiene el deber constitucional de investigar los hechos que revistan las características de un delito⁷¹, así como el deber de ponerlos en conocimiento de los jueces penales con el fin de que adopten las sentencias correspondientes⁷². Además de la Fiscalía General de la Nación, que tiene competencia en la investigación penal, existen otras entidades en Colombia como la Procuraduría General de la Nación, la cual ejerce funciones en la investigación disciplinaria, vigilando el cumplimiento de las normas éticas y de conducta por parte de los funcionarios públicos.

En el análisis del ECI sobre defensores decretado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 546 de 2023, el tribunal determinó que se había desconocido el derecho de acceso a la justicia efectiva entre otras razones porque “(...)i) la FGN no demostró el desarrolló de investigaciones diligentes, transparentes y oportunas para identificar a los autores determinadores y materiales de los delitos, procesarlos y garantizar una reparación

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, párr.144.

⁶⁸ Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

⁶⁹ CEJIL, Debida Diligencia en la Investigación de graves violaciones a derechos humanos, p. 1.

⁷⁰ Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr.212.

⁷¹ Constitución Política de Colombia, artículo 250

⁷² Corte Constitucional, Sentencia SU 546 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, Aclaración de voto de la Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera.

adecuada(..)".⁷³En atención a lo anterior, el marco conceptual del presente documento incluye una breve reseña del desarrollo del principio de la debida diligencia en la jurisprudencia de la Corte IDH.

Obligación de investigar violaciones a derechos humanos con la debida diligencia.

El deber de investigar, a pesar de ser una obligación de medios, impone al Estado la carga de dirigir todos los actos a su alcance para la búsqueda de la verdad en relación con las violaciones a DDH, en palabras de la Corte IDH:

“(...) cada acto estatal que conforma el proceso investigativo, así como la investigación en su totalidad, debe estar orientado hacia una finalidad específica, la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento, y en su caso, la sanción de los responsables de los hechos (...)”⁷⁴

De esta forma, las investigaciones de los Estados deben cumplir con el estándar de la debida diligencia orientados por los siguientes principios⁷⁵: (i) oficiosidad; (ii) oportunidad; (iii) competencia; (iv) Independencia e imparcialidad, (v) exhaustividad y (vi) participación de las víctimas y sus familiares.

1. Oficiosidad.

El Estado debe iniciar por su propia iniciativa la investigación de las vulneraciones a los derechos humanos, en especial cuando se trata de graves violaciones. Para la Corte IDH esta es una obligación principal de las autoridades públicas que no depende de la actividad procesal de la víctima⁷⁶. Desde el inicio la investigación debe emprenderse con seriedad y en busca de la efectividad requerida para “que no se comprenda como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”.⁷⁷

De conformidad con la jurisprudencia interamericana el deber de iniciar la investigación de oficio persiste así “el país atraviese una situación de dificultad como es el caso de un conflicto armado interno”⁷⁸ o un estado de excepción. Debe recordarse que, según el

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia SU 543 de 2023, M.P José Fernando Reyes Cuartas.

⁷⁴ Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 101.

⁷⁵ CEJIL, Debida Diligencia en la Investigación de graves violaciones a derechos humanos, p. 11.

⁷⁶ Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, Párr. 219 y CEJIL, Debida Diligencia en la Investigación de GRAVES violaciones a derechos humanos, p. 12.

⁷⁷ Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 159. Párr 143.

⁷⁸ Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 238 y Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs.

artículo 27 de la Convención, las garantías y la protección judicial no pueden suspenderse en ningún contexto⁷⁹.

2. Oportunidad.

Además de ser iniciada por el Estado de oficio, la investigación debe empezar de manera inmediata para asegurar la recolección de los elementos materiales probatorios necesarios para probar responsabilidades individuales. Según la Corte, no iniciar inmediatamente la investigación de los hechos es una falta a la debida diligencia de las autoridades del Estado⁸⁰. Lo anterior, debido al efecto negativo que tienen las demoras en el efecto de la investigación:

“(…) La Corte reitera que el paso del tiempo guarda una relación directamente proporcional con la limitación –y en algunos casos, la imposibilidad– para obtener las pruebas y/o testimonios, dificultando y aún tornando nugatoria o ineficaz, la práctica de diligencias probatorias a fin de esclarecer los hechos materia de investigación, identificar a los posibles autores y partícipes, y determinar las eventuales responsabilidades penales. Cabe precisar que estos recursos y elementos coadyuvan a la efectiva investigación, pero la ausencia de estos no exime a las autoridades nacionales de realizar todos los esfuerzos necesarios en cumplimiento de esta obligación⁸¹”.

La oportunidad en materia de investigaciones también implica que se realicen en el marco de un plazo razonable sin ningún tipo de retardos injustificados. Para determinar que una investigación cumple con este deber es necesario analizar 4 criterios: complejidad del

Surinam. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2006 Serie C No. 14, párr. 153.

⁷⁹CADH. **Artículo 27. Suspensión de Garantías** 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Parte en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

⁸⁰ Corte IDH. Caso Ximénez López Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 189.

⁸¹ Corte IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202. Párr. 135

asunto, actividad procesal del interesado, conducta de las autoridades judiciales y afectación a la situación jurídica de las víctimas o sus familiares⁸².

Tabla n°7: oportunidad en materia de investigaciones

Complejidad del asunto.	Actividad procesal del interesado	Conducta de las autoridades judiciales.	Afectación a la situación jurídica de la víctima o sus familiares⁸³.
El análisis del plazo razonable se analiza caso por caso en atención a la complejidad del asunto. La Corte IDH ha señalado que deben tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: complejidad de la prueba, pluralidad de sujetos procesales involucrados, cantidad de víctimas, naturaleza del recurso en el orden interno y el contexto en el que ocurrió la alegada	Frente a la actividad procesal del interesado la Corte IDH evalúa si, de alguna manera, la conducta de la persona interesada en obtener justicia ha generado o contribuido, en algún nivel, a prolongar indebidamente el proceso ⁸⁶ .	En su jurisprudencia la Corte IDH ha destacado el rol que juegan las autoridades judiciales en el desarrollo de los procesos. En ese sentido, las instituciones “tienen el deber de dirigir y encausar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del formalismo” ⁸⁷	A partir del caso Valle Jaramillo vs Colombia, la Corte IDH incluyó la afectación a la situación jurídica de la víctima o de sus familiares como un criterio para analizar si un proceso tiene o no un retardo injustificado. Desde ese momento la Corte evalúa “si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo” ⁸⁸ En el marco del Sistema Interamericano, la resolución de fondo de los recursos judiciales debe realizarse sin ningún tipo de retardo

⁸² Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 115.

⁸³ Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 115.

⁸⁶ Caso Cantos vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 57. Corte IDH. Caso Meza vs Ecuador, supra cita, párr. 62.

⁸⁷ Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectiva de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 767.

⁸⁸ Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 155.

Complejidad del asunto.	Actividad procesal interesado del	Conducta de las autoridades judiciales.	Afectación a la situación jurídica de la víctima o sus familiares ⁸³ .
violación a derechos humanos⁸⁴. Lo anterior sin dejar de lado que, la resolución de fondo de los recursos judiciales debe realizarse sin ningún tipo de retardo injustificado y resolviendo de fondo los hechos que son objeto de controversia⁸⁵.			injustificado y resolviendo de fondo los hechos que son objeto de controversia⁸⁹. El principio de oportunidad en la debida diligencia también implica que las autoridades competentes deben actuar de manera propositiva. Es decir que deben asumir el impulso de las investigaciones como un deber jurídico propio sin ceder la iniciativa a las víctimas o a sus familiares⁹⁰.

Fuente: elaboración propia, Fiscalía General de la Nación

3. Competencia.

Las investigaciones deben realizarse por las autoridades con competencia en la materia y con el empleo de los procedimientos definidos para tal fin⁹¹, de acuerdo con los estándares internacionales que rigen la investigación de cada delito. Por ejemplo, el Protocolo de

⁸⁴ Corte IDH. Caso Genie Lacayo vs Nicaragua, Excepciones Preliminares. Sentencia 27 de enero de 1995, serie C No 21. Párr. 78. Corte IDH. Caso Meza Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de junio de 2023. Serie C No. 493, párr. 62

⁸⁵ Corte IDH. Caso García Prieto y otro Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, párr. 115.

⁸⁹ Corte IDH. Caso García Prieto y otro Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, párr. 115. *Supra cita*. Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 767.

⁹⁰ Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 132.

⁹¹ CEJIL, Debida Diligencia en la Investigación de GRAVES violaciones a derechos humanos, p.28.

Estambul en caso de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁹² o bien, el Protocolo de Minnesota cuando se trata de ejecuciones extrajudiciales⁹³.

4. *Independencia e imparcialidad.*

Cada una de las etapas de la investigación debe ejecutarse con el respeto de la independencia y la imparcialidad de los órganos con competencia en la materia. Este principio implica que debe evitarse la contaminación o alteración de las pruebas, también supone la exclusión de las autoridades que pueden ser responsables de las violaciones- cuando se tienen indicios de la responsabilidad de agentes estatales-. Por ejemplo, la imparcialidad demanda que se impida la intervención de la jurisdicción penal militar cuando se investiguen graves violaciones a derechos humanos⁹⁴.

5. *Exhaustividad.*

Las investigaciones deben realizarse con todos los medios legales disponibles y encaminados a la “determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de **todos los responsables intelectuales y materiales** de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales”⁹⁵ (negrilla fuera de texto)

Por ejemplo, en relación con la investigación de la muerte violenta, en el caso Campo Algodonero⁹⁶ y en el caso Defensor de Derechos Humanos vs Guatemala⁹⁷, la Corte recordó que las acciones a desarrollar deben buscar como mínimo los siguientes objetivos:

- a. Identificación de la víctima
- b. Recuperación del material probatorio.
- c. Identificación de posibles testigos.
- d. Determinación de la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte.
- e. Distinguir entre muerte natural, accidental, suicidio u homicidio.

⁹² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Protocolo de Estambul, Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Serie de capacitación profesional N° 8/ Rev.1

⁹³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Protocolo de Minnesota, Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, 1991.

⁹⁴ Corte IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68. Párr. 125

⁹⁵ Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 144.

⁹⁶ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 300

⁹⁷ Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 205.

Estos objetivos varían de acuerdo con el delito que se investigue y su estándar internacional.

6. Participación.

La debida diligencia parte del reconocimiento de la participación de las víctimas como valor central de la investigación. La incidencia de las víctimas o sus familiares en los procesos está determinada por la regulación interna del Estado. Sin embargo, debe garantizarse que las normas permitan que “(...) los ofendidos o perjudicados denuncien o ejerzan la acción penal y, en su caso, participen en la investigación y en el proceso”.⁹⁸

4. Derecho a la verdad y a la reparación integral.

Derecho a la verdad.

El derecho a la verdad, consagrado en el ordenamiento jurídico colombiano y particularmente en la Ley 1448 de 2011 (modificada por la Ley 2421 de 2024), constituye una medida fundamental de garantía de no repetición en el marco del conflicto armado. Este derecho implica que las víctimas tienen la prerrogativa de conocer las circunstancias, causas y responsables de las violaciones sufridas, promoviendo la transparencia, la justicia y la reconciliación. La Ley 1448 establece que el Estado debe garantizar este derecho mediante mecanismos como la búsqueda de la verdad histórica, el esclarecimiento de los hechos y el acceso a la información, contribuyendo así a prevenir la repetición de los hechos victimizantes y a fortalecer la memoria colectiva para la construcción de una paz estable y duradera.

Ahora bien, con respecto a la verdad procesal, de manera general las personas afectadas por un delito tienen derecho a que se les garantice: “: i) el derecho a la verdad, ii) el derecho a que se haga justicia en el caso concreto y iii) el derecho a la reparación del daño que han sufrido”⁹⁹. Estas mismas deben ser reconocidas a las PDDH que son víctimas de un hecho delictivo.

El derecho a la verdad implica “(..)la posibilidad de conocer lo que sucedió y en buscar una coincidencia plena entre la verdad procesal y la verdad real (...)”¹⁰⁰. Entre tanto, el derecho a la justicia está relacionado con la ausencia de impunidad¹⁰¹. Por último, la reparación del daño se orienta hacia una compensación económica para la víctima del delito.¹⁰²

El acceso a la verdad puede garantizarse por medio de varios mecanismos, que incluyen la verdad procesal, la verdad extrajudicial institucional y verdades sociales¹⁰³. En la

⁹⁸ Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr.247.

⁹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Uprimny Yepes, Rodrigo y Saffon, María Paula, Verdad Judicial y verdades extrajudiciales: la búsqueda de una complementariedad dinámica en *Justicia Transicional: teoría y praxis*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006.

jurisprudencia de la Corte IDH el derecho a la verdad es un elemento fundamental del derecho de acceso a la justicia¹⁰⁴, aunque no se limita a lo que se discute en el marco de los procesos, debido a que tiene una “naturaleza amplia” que involucra a los artículos 8, 25 y 13 de la CADH¹⁰⁵. Tanto en el ámbito nacional como en el interamericano existe coincidencia sobre la dimensión colectiva e individual que tiene este derecho:

“En su dimensión individual, las víctimas y sus familiares tienen derecho a conocer los motivos y las circunstancias de modo, tiempo y lugar bajo los cuales ocurrieron los hechos, la autoría del crimen y el patrón criminal que enmarca los hechos, y si el delito investigado constituye una grave violación a los derechos humanos, un crimen de lesa humanidad o un crimen de guerra. En su dimensión colectiva, la sociedad en su conjunto tiene derecho a conocer la realidad de lo sucedido y a poder contar con una memoria pública de los resultados de las investigaciones sobre graves violaciones a los derechos humanos”¹⁰⁶

A la FGN le corresponde la búsqueda de la verdad procesal, esta es producto del proceso penal por lo que involucra la recopilación de evidencias, la práctica de pruebas, la controversia y la valoración de la prueba con arreglo a las reglas de cada juicio.¹⁰⁷

De acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional una de las características de la verdad judicial es que las labores para su “obtención están respaldas por las atribuciones coactivas del órgano de persecución penal y de los jueces”¹⁰⁸. A esta verdad se puede acceder por medio de las sentencias judiciales y se forma a partir de investigaciones oficiales, peritajes, interceptaciones de líneas entre otros mecanismos legales.¹⁰⁹

Según el Tribunal Constitucional “la verdad judicial adquiere un valor notable en términos de certeza”¹¹⁰ debido a que “(...) difícilmente es susceptible de cuestionamientos o dudas, es sustancialmente segura y estable y cierra tendencialmente la discusión sobre lo ocurrido, a partir de instituciones como la cosa juzgada. En esto radica su principal fortaleza para las víctimas, debido a que, con independencia de otras versiones o hipótesis no oficiales sobre lo sucedido, por su naturaleza, tiene una fuerza jurídica y simbólica propia, no vulnerable a las versiones sociales de los hechos”¹¹¹.

¹⁰⁴ Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006.

Serie C No. 140, párr. 219.

¹⁰⁵ Corte IDH. Caso Cuéllar Sandoval y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de marzo de 2024. Serie C No. 521., Párrafo 92

¹⁰⁶ Corte Constitucional, Auto 331 de 2019. MS. Gloria Stella Ortiz Delgado. También: Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-655 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 2018, Magistrada Ponente Diana Fajardo Rivera

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Brunlhorstm Hauke “Verdad jurídica e histórica: la reacción de la democracia a violaciones masivas de los derechos humanos” en Hoyos Vásquez, Guillermo, *Las víctimas frente a la búsqueda*

Derecho a la reparación integral.

La ocurrencia de un daño tiene un efecto jurídico que consiste en la obligación de repararlo. El ordenamiento jurídico colombiano contempla varias vías en materia de reparación, la primera por medios administrativos y, la segunda, por vía judicial¹¹².

La reparación administrativa, en el marco del ordenamiento jurídico colombiano y especialmente regulada por la Ley 1448 de 2011, es un mecanismo estatal diseñado para garantizar la reparación integral a las víctimas del conflicto armado sin necesidad de recurrir a procesos judiciales. Este proceso busca compensar los daños sufridos mediante medidas como indemnizaciones económicas, restitución de tierras, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, priorizando la celeridad y accesibilidad para las víctimas. La Ley 1448 establece que estas medidas deben ser proporcionales, efectivas y adecuadas, contribuyendo a la dignificación de las víctimas y a la construcción de una paz sostenible.

Por vía judicial la reparación puede obtenerse a través de los procedimientos contencioso-administrativo o por medio del incidente de reparación en el marco de un proceso penal¹¹³. De acuerdo con el artículo 250 constitucional la Fiscalía, entre otras obligaciones, tiene el deber de “velar por la protección de las víctimas” y demás intervinientes en el proceso penal. En desarrollo de lo anterior, la entidad está facultada para solicitar el incidente de reparación integral una vez se termina el proceso.

Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha señalado que la reparación no se reduce a la indemnización económica, debe tener en cuenta el acceso a la justicia para satisfacer el derecho a la verdad sobre lo ocurrido, así como la adecuada sanción de los responsables¹¹⁴.

5. Garantías de No repetición

Las garantías de no repetición son “aquellas acciones que debe desplegar el Estado en procura de que la situación que generó la violación de derechos humanos no se vuelva a presentar”¹¹⁵. Constituyen en sí mismas mecanismos de prevención, ya que se enfocan a evitar que las violaciones ocurran de nuevo, razón por la cual no es fácil establecer una clara línea divisoria entre las estrategias de prevención y las estrategias de no repetición. Por este motivo, este documento se concentra en las acciones que, al tiempo que contribuyen a generar cambios de largo plazo, son una condición de sostenibilidad de las acciones que se desarrollan en las estrategias de prevención y de protección.

de la verdad y la reparación en Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Goethe- Institut Bogotá, Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar, Bogotá D.C, 2007, página 181.

¹¹² Corte Constitucional, Auto 331 de 2019.

¹¹³ Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, arts. 102 a 108.

¹¹⁴ Corte Constitucional Sentencia C-228 de 2022, MP, Eduardo Montealegre Lynnet y Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹⁵ CUBIDES MOLINA, J.M. Reparaciones en la Corte Interamericana de Derechos. Revista Razón Crítica, n.º 1. 2016. ISSN: 2500-7807, p. 9.

Las medidas de garantías de no repetición, conforme a los principios Joinet, son acciones estatales destinadas a prevenir la repetición de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Estas medidas, articuladas en el marco de los principios establecidos por Louis Joinet en 1997, incluyen reformas institucionales, como la depuración de fuerzas de seguridad, el fortalecimiento del sistema judicial y la promoción de la independencia de las instituciones; la adopción de legislación que proteja los derechos fundamentales; la educación y formación en derechos humanos; y la promoción de una cultura de respeto y reconciliación. Su objetivo es transformar las condiciones estructurales que permitieron las violaciones, asegurando un entorno de paz duradera y respeto por la dignidad humana (informe "Cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)").

Entre otros, el Decreto 660 de 2018 define las garantías de no repetición como “las medidas que se adopten en el marco del Programa regulado en este Capítulo, implementadas por el Estado y que comprometen a la sociedad en su conjunto, deberán orientarse a que las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario no vuelvan a ocurrir. Las garantías de no repetición incluyen medidas dirigidas a los grupos que han sido expuestos a mayores riesgos, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, personas en condición de discapacidad, adultos mayores y personas con orientación sexual diversa. Además, estas medidas deben propender por superar la discriminación. Las Garantías de No Repetición incluyen, acciones afirmativas, económicas y políticas que desarrollen medidas adecuadas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”.

IV. Enfoques y principios

6. Enfoque de Seguridad Humana

En la SU 020 de 2022¹¹⁶, la Corte Constitucional redefine el concepto de seguridad a través de un enfoque integral conocido como seguridad humana. Este difiere conceptualmente de la noción tradicional, en tanto no centraliza su definición en los criterios y consideraciones alrededor del poder militar y la protección del Estado. La seguridad humana abarca la noción de la protección integral de las personas en el marco de una amplia gama de riesgos que afectan la vida cotidiana, tales como la pobreza, la desigualdad, la discriminación, las enfermedades y las amenazas ambientales, entre otras.

Este enfoque holístico se aparta del concepto clásico de seguridad, que se centraba en el monopolio de la fuerza y en la protección contra amenazas externas, y adopta una visión más amplia e inclusiva que también incorpora dimensiones económicas, culturales, sociales y ambientales. Además, este concepto enfatiza la prevención de vulneraciones de derechos y la creación de condiciones que mejoren la calidad de vida y disminuyan la inseguridad en sus múltiples formas.

¹¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU-02 de 2022, Magistrada Ponente CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Según la Corte, "el concepto de seguridad humana es mucho más amplio, comprehensivo y profundo que el concepto clásico de seguridad individual y reactivo. Abarca un conjunto de aspectos importantes para llevar una vida plena y satisfactoria, libre de necesidades y, al mismo tiempo, libre de discriminaciones, de estigmatizaciones que facilita relacionarse con las demás personas, con la comunidad y con los demás Estados en términos constructivos y respetuosos." Este enfoque reconoce la interconexión entre paz, desarrollo y derechos humanos en todas sus dimensiones (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales),

En este sentido, la política de paz total adoptó una definición de seguridad humana aplicable en lo pertinente a la PPIGLDDH consistente en «proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad»¹¹⁷. Sostiene además la norma citada que la concepción de seguridad humana está basada en el enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional para la construcción de la paz total.

Enfoque de Derechos: Las medidas que se adopten deben contribuir a la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos de las PDDH. Los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos y en consecuencia son universales, imperativos indivisibles e interdependientes y deben ser considerados en forma global y de manera justa y equitativa. En consecuencia, el Estado tiene el deber de promover y proteger todos los derechos y las libertades fundamentales, sin discriminación alguna, respetando el principio pro (sic) persona, y todos los ciudadanos el deber de no violar los derechos humanos de sus conciudadanos, atendiendo los principios de universalidad, igualdad y progresividad.

Enfoque Basado en Derechos Humanos: Este enfoque contempla que las medidas adoptadas deben estar orientadas a la promoción y protección de los Derechos Humanos de las PDDH y permitan el ejercicio efectivo y real del derecho autónomo a la defensa de los derechos humanos, reconocido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y una obligación reforzada de protección de los derechos a la vida, seguridad e integridad de las PDDH.

Enfoque feminista

En este marco, el enfoque feminista ha aportado de manera sustancial a la transformación del concepto de seguridad, al plantear la necesidad de avanzar hacia una seguridad humana feminista e interseccional, que reconozca los riesgos derivados de las desigualdades de género que exacerban las violencias contra las mujeres en los ámbitos tanto privados como públicos. Desde esta perspectiva, es fundamental que las medidas de protección dirigidas a lideresas y defensoras sean integrales y transformadoras,

¹¹⁷ Ley 2272 de 2022, artículo 2º

contribuyendo no solo a su seguridad física, sino también a la superación de las condiciones históricas de discriminación.

Adoptar un enfoque feminista en la seguridad humana implica un análisis crítico de los riesgos que conlleva la militarización de la sociedad, la revisión de los patrones de discriminación que se reproducen en las respuestas securitistas, y el compromiso con su transformación. También supone garantizar la participación activa de las mujeres y de la población LGBTIQ+ como actrices políticas en la construcción y decisión sobre las políticas de seguridad, así como el reconocimiento de los impactos diferenciados que la violencia política tiene sobre hombres y mujeres, incidiendo en la reparación integral de estos daños.

Derecho a una vida libre de violencias para las mujeres

El derecho a una vida libre de violencias constituye una garantía fundamental e indivisible de los derechos humanos, especialmente para las mujeres y personas defensoras en contextos de desigualdad estructural y conflicto social. Este derecho ha sido reconocido por instrumentos internacionales como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Belém do Pará, que establece que toda mujer tiene derecho a vivir una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado (art. 3), y que los Estados tienen la obligación de adoptar políticas integrales que promuevan la eliminación de todas las formas de violencia (art. 7). En la misma línea, la Corte Constitucional colombiana ha sostenido que el derecho a una vida libre de violencias implica no solo la ausencia de agresiones físicas, sino también la eliminación de prácticas sociales, institucionales y simbólicas que generan discriminación, subordinación y exclusión, especialmente hacia mujeres y poblaciones históricamente marginadas (Sentencia C-754 de 2015; Auto 092 de 2008).

En este marco, una política pública de garantías para personas líderes, lideresas y defensoras de derechos humanos debe estar fundamentada en el reconocimiento del derecho a una vida libre de violencias como eje transversal. Esto implica que las acciones del Estado deben enfocarse no solo en prevenir y proteger frente a agresiones físicas o amenazas, sino también en transformar las condiciones estructurales que generan riesgo, tales como el estigma, la exclusión, y la desigualdad en el acceso a la participación política y a la justicia. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-028 de 2017, reiteró que el trabajo de defensa de los derechos humanos es una actividad legítima que requiere del respaldo institucional, incluyendo medidas específicas con enfoque diferencial, de género y territorial. Así, garantizar una vida libre de violencias es el piso mínimo para asegurar el ejercicio pleno y seguro del liderazgo social y la defensa de derechos en el país.

Enfoque de género: El enfoque de género permite evidenciar que las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos son vulnerables a riesgos específicos por el hecho de ser mujeres. Esto implica que las medidas de prevención, protección y garantías de no repetición deben adecuarse a la especificidad de estos riesgos. Además, aplicar un enfoque diferencial e interseccional para garantizar el ejercicio de los derechos de las Mujeres Buscadoras, de acuerdo con las realidades de cada grupo poblacional, para suprimir

barreras diferenciadas en el acceso a los derechos, como sujetas de especial protección constitucional.

Enfoque Diferencial Étnico: Las medidas adoptadas tendrán en cuenta las características particulares y propias de las PDDH pertenecientes a los tres (3) grupos étnicos reconocido en Colombia: Pueblos indígenas; Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; y Pueblo Rrom. Así mismo, este enfoque permite hacer una lectura particular en dos vías: en primer lugar, de los riesgos y vulnerabilidades que afrontan las PDDH que con frecuencia habitan territorios particularmente afectados por el conflicto armado u otros contextos caracterizados por el riesgo y la discriminación. En segundo lugar, permite entender que las medidas de esta política pública deben contemplar las cosmovisiones, saberes y conocimientos de las mujeres étnicas en la formulación e implementación de sus medidas. Lo anterior, permite hacer una lectura de los riesgos, vulnerabilidades y amenazas, en razón a su etnia, cosmovisión, saberes y conocimientos ancestral debido a la discriminación histórica y diferenciada (como categoría de opresión).

Enfoque Diferencial Territorial: Las medidas que se adopten deben tener un enfoque territorial que tenga en cuenta los riesgos, las amenazas, particularidades y experiencias de las PDDH y procesos organizativos en su diversidad territorial relacionadas con factores políticos, económicos, ambientales, sociales y culturales, con el fin de poner en marcha las medidas encaminadas a contribuir la labor de defensa de DDHH.

Enfoque diferencial en relación con la orientación sexual e identidad de género no normativa: se centra en reconocer y atender las necesidades específicas de las PDDH pertenecientes a los sectores sociales LGBTIQ+ desde una perspectiva de derechos humanos y equidad. Este enfoque promueve la inclusión, respeta la diversidad y busca eliminar las barreras estructurales y sociales que enfrentan esta población, como la discriminación, la estigmatización y la violencia.

Enfoque de Desarrollo Humano: El Estado debe propender por generar contextos culturales, sociales y de formación para el respeto y garantía a los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad, y a la seguridad de las PDDH y sus procesos organizativos, para que puedan contar con garantías para materializar el derecho a ejercer derechos.

Enfoque interseccional: Este enfoque es crucial para implementar políticas dirigidas a PDDH, ya que permite reconocer la coexistencia de múltiples condiciones como la edad, etnia, género, orientación sexual y clase social. Al considerar cómo estas se entrecruzan, se puede abordar de manera más efectiva las barreras y las desigualdades estructurales, como el patriarcado y el racismo, que afectan de forma diversa a las PDDH. Este enfoque asegura que las políticas sean inclusivas y garanticen una igualdad real, promoviendo un cambio significativo en la lucha contra las injusticias.

Principio de Adaptabilidad: Las medidas e instrumentos adoptados en el marco de esta política, atenderán las características propias de la diversidad multicultural, pluriétnica y enfoque de género de las PDDHH.

Principio Colaboración armónica: Las autoridades administrativas del orden nacional y territorial deberán coordinar y articular sus actuaciones para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Las acciones en materia de respeto y garantía de los derechos humanos son responsabilidad de todas las autoridades administrativas, de los órdenes nacional y territorial.

Principio de Complementariedad: Para garantizar la implementación de las medidas integrales, las autoridades podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.

Principio de Concurrencia: Cuando se requiera la actuación de dos o más autoridades públicas para desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles, su actuación deberá ser oportuna, eficiente y eficaz, dirigida a garantizar la mayor efectividad y bajo las reglas del respeto mutuo de los fueros de competencia de cada una de ellas, con respeto de su autonomía.

Principio de Dignidad humana: Las autoridades públicas adoptarán medidas para garantizar, proteger y respetar la dignidad humana de todas las personas en los territorios como principio fundante del ordenamiento jurídico.

Principio de Eficiencia: Las autoridades administrativas optimizarán tiempos y recursos mediante mecanismos especiales y de gestión pública eficiente, eficaces e idóneos, que permitan la reducción de trámites, y la simplificación de instancias, procesos e instrumentos.

V. Antecedentes

1. Evolución del marco normativo para el ejercicio de la defensa de derechos humanos en Colombia.

La protección de los derechos humanos en Colombia ha sido un reto constante, particularmente en un contexto de conflicto armado, violencia estructural y una compleja dinámica de actores estatales y no estatales. Este panorama ha hecho que la labor de defensa de los derechos humanos en el país sea una actividad altamente riesgosa, especialmente para quienes denuncian violaciones, exigen justicia o trabajan en la defensa de los derechos de las comunidades más vulnerables.

En ese contexto, el Estado colombiano ha implementado medidas normativas e institucionales para proteger a las personas defensoras y otras poblaciones en riesgo, pero, tal como lo especifica la SU 546 de 2023, las acciones requieren una revisión urgente para garantizar su efectividad y territorialización.

En esa vía, es importante mencionar que el marco normativo colombiano para la garantía y protección de la labor de defensa de los derechos humanos ha evolucionado significativamente desde los años noventa, motivado principalmente por la escalada de violencia relacionada con el conflicto armado y la presión tanto nacional como internacional para abordar las violaciones sistemáticas de derechos humanos.

El conflicto interno, que ha durado más de cinco décadas, ha involucrado a grupos guerrilleros, paramilitares, agentes estatales, entre otros, y ha dejado un saldo devastador de víctimas, incluyendo desplazados internos, desaparecidos y asesinados, entre ellos PLDDDDHH.

Uno de los pilares normativos más importantes en este contexto es la Ley 418 de 1997¹¹⁸, también conocida como la Ley de Orden Público, que marcó un hito en la creación de un marco legal específico para la protección de personas en riesgo, particularmente aquellas involucradas en la defensa de los derechos humanos. Esta ley, renovada y modificada en varias ocasiones, estableció una serie de mecanismos de protección, como el **Programa Especial de Protección**, dirigido inicialmente a personas defensoras y otros actores en situación de vulnerabilidad debido a su trabajo en la defensa de los derechos fundamentales y su participación en procesos judiciales relacionados con violaciones graves de derechos humanos.

El programa implementado bajo la Ley 418 fue uno de los pioneros en el reconocimiento de la necesidad de proteger a esta población y adoptó medidas como el traslado y la reubicación de beneficiarios en situaciones de riesgo extremo, así como la provisión de medidas de seguridad personal. Estas disposiciones fueron precursoras en la creación de una respuesta estatal integral a la creciente violencia dirigida hacia quienes se dedicaban a la defensa de los derechos humanos y la justicia en Colombia.¹¹⁹

En 1996, un año antes de la promulgación de la Ley 418, se creó el **Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER)** a través del Decreto 372¹²⁰, como un primer paso para desarrollar un sistema de protección más organizado. Este comité tuvo la responsabilidad de evaluar las amenazas y riesgos específicos que enfrentaban las personas defensoras de derechos humanos y de diseñar medidas preventivas y correctivas. La creación del comité también sentó las bases para lo que posteriormente se convertiría en el **Programa Especial de Protección**, operado en un inicio por el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

A lo largo de los años noventa y principios de los 2000, la implementación de estas medidas enfrentó numerosos desafíos, entre ellos la falta de actuación sobre los factores estructurales de riesgo, la impunidad estructural, la limitada capacidad institucional del DAS y la creciente sofisticación de los grupos armados ilegales que seguían perpetrando ataques selectivos contra defensores de derechos humanos.

No obstante, la existencia de estos programas y regulaciones, abrió la puerta a la institucionalización de las medidas de protección y facilitó la creación de alianzas con organismos internacionales, como la OACNUDH, que llegó a Colombia en 1997 con el

118

Disponible

en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6372>

¹¹⁹ Ley 418 de 1997 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones."

¹²⁰ Decreto 372 de 1996, SISTEMA ADMINISTRATIVO DEL INTERIOR

mandato de monitorear la situación de derechos humanos en el país y brindar asistencia técnica al gobierno.

El apoyo del poder ejecutivo en la implementación de medidas de protección ha sido un aspecto crucial en la evolución de las políticas públicas de derechos humanos en Colombia. Un ejemplo clave de esto es la Directiva Presidencial No. 11 de 1997¹²¹, que subrayaba el compromiso del gobierno con la protección de las personas defensoras de derechos humanos. Esta directiva instruía a todas las autoridades estatales a abstenerse de realizar declaraciones o acciones que pudieran estigmatizar o criminalizar a las personas defensoras de derechos humanos. También instaba a las instituciones a tomar medidas proactivas para proteger a estos actores y garantizar que su trabajo no se viera obstaculizado por amenazas o represalias.

Durante los primeros años del siglo XXI, Colombia siguió experimentando altos niveles de violencia contra defensores de derechos humanos, exacerbados por la persistencia de estructuras paramilitares y la respuesta del Estado. En este contexto, surgieron **iniciativas como el PSG en 2009**¹²², un espacio tripartito de diálogo entre organizaciones de derechos humanos, el Estado y la comunidad internacional, que buscaba mejorar las medidas de protección y articular esfuerzos de manera más efectiva. El PSG también contribuyó a la creación de mesas temáticas y territoriales que permitieron la incorporación de un enfoque territorial y una mejor adaptación de las políticas de protección a las realidades específicas de cada región.

En esta misma línea, uno de los avances más significativos en la institucionalización de las medidas de protección fue la **creación de la UNP adscrita al Ministerio del Interior**¹²³. Esta entidad asumió la responsabilidad de coordinar y ejecutar las medidas de protección para personas en situación de riesgo, incluyendo PDDH, LS, periodistas y otros actores que, por su labor, enfrentaban amenazas directas a su vida e integridad física.

Así pues, la UNP representó un esfuerzo por centralizar y profesionalizar las medidas de protección, incorporando un enfoque diferencial que tuviera en cuenta las particularidades de las personas y comunidades beneficiarias. **El Decreto 4912 de 2011**¹²⁴ complementó esta labor al regular específicamente el programa de protección, estableciendo principios de proporcionalidad y enfoque territorial. Sin embargo, la UNP ha enfrentado numerosas críticas y cuestionamientos tanto de las organizaciones defensoras de derechos humanos como por los órganos judiciales, particularmente en relación con la lentitud en la implementación de las medidas de protección, la rigidez en los tiempos de respuesta y la falta de coordinación entre las diferentes entidades del Estado encargadas de garantizar la seguridad de las personas defensoras de derechos humanos. Esto se ha evidenciado

¹²¹ Directiva Presidencial 011 de 1997

¹²² Comisión Colombia de Juristas “El Proceso Nacional de Garantías para el Ejercicio de la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia”

¹²³ Decreto 4065 de 2011 “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.”

¹²⁴ Decreto 4912 de 2011 “por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.”

también en decisiones judiciales que dan cuenta de una omisión generalizada y grave en el cumplimiento de sus funciones, como las emitidas por la Corte Constitucional, no sólo en la Sentencia SU-546 de 2023, sino también en la SU-020 de 2022 que declara el ECI en materia de garantías de seguridad a firmantes de paz.

Posteriormente, el **Decreto 1225 de 2012**¹²⁵ modificó el Decreto 4912 de 2011 para precisar las medidas de protección según el nivel de riesgo de los beneficiarios y unificar los subprogramas de protección en un único programa bajo la responsabilidad de la UNP y, en algunos casos, de la DIPRO. A partir de este, las medidas de protección incluyen esquemas duros (escortas y vehículos) y blandos (chalecos antibalas, equipos de comunicación), asignados según el nivel de riesgo (ordinario, extraordinario o extremo). También se contemplan apoyos de transporte, reubicación temporal y blindajes de instalaciones en casos excepcionales.

Por otro lado, el AFP representó un punto de inflexión en la historia reciente del país, no solo por poner fin a uno de los conflictos armados más prolongados del mundo, sino también por incluir disposiciones específicas para la protección de los derechos humanos y la seguridad de los defensores. El acuerdo estableció la creación de la **CNGS**¹²⁶, un órgano encargado de coordinar acciones para dismantelar las organizaciones criminales responsables de atacar a defensores de derechos humanos y excombatientes de las FARC.

Además, se implementó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política SISEP¹²⁷, que incluyó medidas para proteger a los firmantes del acuerdo de paz y garantizar su participación en la vida política del país sin temor a represalias. Sin embargo, la implementación del acuerdo se ha enfrentado a las vicisitudes propias de la construcción de rutas y alternativas en un país históricamente en guerra, aunado a que los niveles de violencia contra los defensores de derechos humanos y líderes sociales no ha disminuido de manera significativa. De hecho, muchas de las zonas que antes estaban en disputa de control por parte de las Fuerzas Militares en contra de la extinta guerrilla FARC se han constituido nuevamente en escenarios de conflicto con otros grupos armados ilegales, lo que ha generado un nuevo ciclo de violencia y desplazamiento forzado.

Para hacer frente a esta situación, el gobierno colombiano adoptó diversas medidas, como el PAO¹²⁸ en el 2021 y posteriormente en el 2023 el Plan de Emergencia para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos y firmantes del Acuerdo de Paz. Estas iniciativas

¹²⁵ Decreto 1225 de 2012 “Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011”

¹²⁶ Decreto 154 de 2017 “Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.”

¹²⁷ Decreto 895 de 2017 “Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”

¹²⁸ Decreto 2137 de 2018 “por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección Individual y Colectiva de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales, y Periodistas - “Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales, y Periodistas”

han tenido como objetivo responder de manera más rápida y efectiva a las amenazas, aunque su éxito ha sido limitado por la falta de recursos y la persistente debilidad institucional en algunas regiones del país.

De igual forma, el **Decreto 2252 de 2017**¹²⁹ asignó a las gobernaciones y alcaldías la responsabilidad principal de detectar tempranamente situaciones de riesgo contra defensores de derechos humanos, líderes sociales o grupos específicos. Los corregidores e inspectores de policía deben actuar como agentes de convivencia para prevenir violaciones a los derechos humanos. Además, los comandantes de la Policía Nacional deben tomar medidas necesarias para la protección individual y colectiva de personas y comunidades en riesgo.

Como parte de los compromisos del AFP, entendiendo el contexto de las amenazas que enfrentan los líderes comunitarios y las organizaciones sociales en los territorios, el **Decreto 660 de 2018**¹³⁰ crea y reglamenta el **Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios**, como una adición al Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior (Decreto 1066 de 2015). Este programa responde a la necesidad de implementar medidas especiales de protección en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado, con un enfoque diferencial que atienda las particularidades de cada región y comunidad. La creación de este programa busca asegurar que las políticas públicas lleguen efectivamente a los territorios más vulnerables, ofreciendo protección a líderes y organizaciones sociales en riesgo.

En paralelo a este programa, el **Decreto 2078 de 2017**¹³¹, estableció una ruta colectiva y mecanismos específicos para comunidades y grupos con identidad social, política o cultural, bajo la coordinación de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la UNP. Estas medidas de protección responden a una evaluación de riesgo colectivo y están dirigidas a contrarrestar factores de riesgo, amenazas y vulneraciones derivadas de su actividad social. Las recomendaciones son realizadas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas Colectivas (CERREM - Colectivo) e incluyen un mecanismo de seguimiento periódico para evaluar la eficacia de estas medidas. Este Decreto define las medidas colectivas como acciones de prevención y protección para grupos y comunidades reconocidas. Estas medidas incluyen esquemas tipo 5 (dos escoltas, un conductor y un vehículo), fortalecimiento organizativo, estrategias de comunicación con

¹²⁹ Decreto 2252 de 2017 “Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”

¹³⁰ 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”

¹³¹ Decreto 2078 de 2017 “Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”

autoridades locales, apoyo para infraestructura de seguridad, servicios de atención psicosocial, acciones de autoprotección, disminución de la estigmatización y apoyo a actividades de denuncia. Todas estas medidas deben ser concertadas con la población beneficiaria.

De lo anterior se evidencia que, a pesar de que existen múltiples instancias interinstitucionales y mecanismos jurídicos que intervienen en la política de protección a líderes y defensores de derechos humanos, lo que genera es duplicidad de funciones y roles similares entre las entidades participantes. Este hecho puede provocar una dispersión de esfuerzos y dificultades de coordinación.

Además, se ha identificado que el gobierno anterior no mostró continuidad en el desarrollo efectivo de esta institucionalidad. El ejemplo más evidente es la sustitución de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, creada dentro del Acuerdo de Paz, por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO), en la que no participaron los representantes de los desmovilizados de las FARC, ni los de organizaciones de la sociedad civil o plataformas de derechos humanos. Tampoco se dio continuidad a la Mesa Nacional de Garantías hasta julio de 2024, cuando el Gobierno nacional reinstaló la misma

Ahora bien, en materia de reconciliación, el **Decreto 1444 de 2022**¹³², que adopta la **Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización**, establece los lineamientos para promover la reconciliación nacional y una cultura de respeto y dignidad en las relaciones entre la ciudadanía, los funcionarios públicos y las instituciones. Esta política está orientada a desactivar las dinámicas de estigmatización y polarización que han exacerbado la violencia en Colombia, y a fortalecer un discurso y comportamiento basados en el respeto a la diversidad y los derechos humanos. La reconciliación y la convivencia se articulan como principios fundamentales para consolidar la paz y prevenir nuevos ciclos de violencia.

De la misma manera, se dio la ratificación del **Acuerdo de Escazú**¹³³ por parte de Colombia en 2022, el cual refuerza el compromiso del país con la protección de los derechos humanos en el contexto ambiental. Este tratado garantiza el acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales, destacando la importancia de proteger a las personas defensoras del medio ambiente, quienes enfrentan altos riesgos por su labor en la defensa de los recursos naturales y los territorios frente a intereses extractivos y comerciales.

En 2023, la Corte Constitucional de Colombia emitió la **Sentencia SU-546**, en la que declaró el estado de cosas inconstitucional en relación con la protección de las personas defensoras de derechos humanos. Esta sentencia subrayó que, a pesar de las numerosas iniciativas y

¹³² Decreto 1444 de 2022 “Por el cual se adiciona el Título 5 de la Parte 4 del Libro 2 Decreto 1066 de 2015 Único Reglamentario del Sector Interior, denominado “Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización”

¹³³ Ley 2273 de 2022 “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.”

políticas implementadas, el Estado colombiano no ha logrado garantizar de manera efectiva la seguridad de estos individuos, quienes siguen enfrentando niveles alarmantes de violencia e impunidad.

La Corte Constitucional ordenó al gobierno que adoptara medidas inmediatas para mejorar la efectividad de los programas de protección y para coordinar de manera más eficaz las acciones entre las diferentes entidades involucradas. La sentencia evidenció la ausencia de un instrumento que integre las diferentes dimensiones de una política pública integral, por lo que ordenó elaborar un **Plan Integral para proteger los derechos de la población líder y defensora de los derechos humanos**. Un esfuerzo que debía considerar la consulta con organizaciones de la sociedad civil y representantes de las comunidades afectadas.

Uno de los avances más recientes en esta materia es el **Decreto 665 de 2024¹³⁴ de mayo de 2024**, que formaliza la **Política Pública y el Plan de Acción Permanente para el Desmantelamiento de Conductas Criminales u Organizaciones que Atenten contra Defensores de Derechos Humanos, Integrantes de Movimientos Sociales o Políticos, o que Participen en la Implementación de los Acuerdos y la Construcción de Paz**. Este instrumento normativo constituye una estrategia integral, basada en la coordinación interinstitucional, cuyo objetivo es identificar, desarticular y sancionar a los actores ilegales que amenazan la seguridad de estos líderes. El Decreto 665 de 2024 impulsa medidas concretas de protección y justicia para garantizar un entorno seguro que permita el ejercicio pleno de los derechos fundamentales, especialmente en zonas donde la implementación del AFP enfrenta mayores desafíos. Esta política se implementa mediante el Plan de Acción Permanente para el Desmantelamiento de Conductas Criminales, cuya formulación fue aprobada por la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Este plan se establece como un mecanismo de coordinación interinstitucional, para identificar, desarticular y sancionar a los actores ilegales que amenazan la seguridad de las poblaciones, impulsando medidas concretas de protección y justicia en los territorios en los cuales hay presencia de organizaciones criminales.

Ahora bien, con respecto a las garantías particulares para mujeres lideresas y defensoras, los avances normativos están relacionados con la creación del **Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD)** responde a una serie de mandatos constitucionales e internacionales que reconocen los riesgos y violencias diferenciadas que enfrentan las mujeres en contextos de conflicto armado, desigualdad estructural y exclusión política.

En el ámbito nacional, la Corte Constitucional ha sido contundente en señalar la obligación del Estado de adoptar medidas específicas para proteger a las mujeres defensoras de derechos humanos. En el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la Corte emitió autos clave como el 092 de 2008 y el 098 de 2013, en los que visibilizó las violencias de

¹³⁴ Decreto 665 de 2024 “Por medio del cual se adopta la Política Pública y Criminal y el Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de las conductas y organizaciones que trata el Decreto Ley 154 de 2017”

género y los riesgos agravados que enfrentan las mujeres lideresas por su rol en la vida pública y comunitaria. Más recientemente, en la Sentencia C-546 de 2023, reiteró que el Estado debe implementar medidas con enfoque de género e interseccional, reconociendo el papel fundamental de las mujeres en la defensa de los derechos humanos.

A nivel internacional, la **Resolución 1325 de 2000** del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas instó a los Estados a garantizar los derechos humanos de las mujeres en la construcción, el mantenimiento y la consolidación de la paz. Esta resolución destaca la necesidad de reconocer los riesgos diferenciados que enfrentan las mujeres en contextos de violencia y traducir dicho reconocimiento en políticas públicas concretas que aseguren su protección, liderazgo y participación efectiva.

En Colombia, la construcción del PIGMLD ha sido impulsada de manera decidida por el Proceso Nacional de Garantías y el movimiento social de mujeres, que exigieron una respuesta estatal estructural frente a las violencias que enfrentan quienes ejercen liderazgos sociales y comunitarios. Como resultado, se expidió el **Decreto 4912 de 2011**, que creó el Programa de Prevención y Protección para personas defensoras y, en su artículo 50, estableció la obligación de desarrollar protocolos con enfoque diferencial.

En desarrollo de este mandato, se adoptó la **Resolución 0805 de 2012**, que creó el Protocolo Específico con Enfoque de Género y el CERREM Mujeres, como espacio técnico para el análisis de casos y recomendación de medidas de protección con enfoque de género. Posteriormente, el artículo 2.4.3.9.2.3 del Decreto 1066 de 2015 asignó a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior la responsabilidad de formular políticas públicas orientadas a la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

En esa línea, el **Decreto 1314 de 2016** creó la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, como espacio de articulación institucional para la formulación, implementación y seguimiento del programa. Finalmente, mediante la Resolución 0845 del 14 de junio de 2018, se adoptó formalmente el PIGMLD, consolidando una política pública integral, participativa y con enfoque de género, dirigida a garantizar condiciones dignas, seguras y sostenibles para el ejercicio del liderazgo de las mujeres en Colombia.

2. Investigación de delitos contra PLDDH en la FGN.

Estrategia de Investigación de delitos

Desde 2016, la FGN implementa una estrategia de Investigación de delitos contra la población líder y defensora de derechos humanos

En el marco de dicha estrategia se han implementado medidas particulares para la investigación de delitos contra la PLDDH que incluyen: (i) trabajo en la promoción de una cultura institucional para el reconocimiento de la labor del defensor de derechos humanos en el marco de la función judicial; (ii) valoración de la labor de defensor de derechos humanos como primera hipótesis investigativa; (iii) aplicación de una metodología de

asociación de casos; (iv) creación de unidades itinerantes para desplazarse oportunamente al lugar de ocurrencia de los hechos, en toda la geografía nacional; (v) elaboración de protocolos para garantizar la eficiencia en la conservación del material probatorio y la escena del crimen; (vi) el fortalecimiento de la investigación del delito de amenazas contra PDDH; (vii) formulación de directrices para la estandarización de la investigación de agresiones contra defensores; y (viii) construcción de un plan de acción que vincula a todas las dependencias de la Fiscalía en la investigación de estos delitos contra PLDDH ¹³⁵.

En desarrollo de las líneas de trabajo de la Estrategia, la Fiscalía ha adoptado diversos instrumentos internos dirigidos a fiscales e investigadores con el fin de i) garantizar el cumplimiento del estándar internacional de la debida diligencia y (ii) la incorporación del enfoque diferencial, interseccional y territorial, en los casos en los que la víctima es una persona defensora de derechos humanos:

- Directiva 002 de 2017. Por medio de la cual se dictan lineamientos para la investigación y judicialización de delitos contra defensores de derechos humanos en Colombia ¹³⁶.
- Directiva 008 de 2023. Por medio de la cual se actualizan los lineamientos respecto de la investigación y judicialización de los delitos que se cometen en contra de defensores de derechos humanos ¹³⁷.

La Directiva 002 de 2017 fue elaborada por la FGN en conjunto con la CIDH. Dicho instrumento consagra lineamientos para comprender y aplicar el concepto de persona defensora de derechos humanos a la luz de los delitos contenidos en el código penal, la aplicación del estándar internacional de la debida diligencia en relación con los casos de PDDH y finalmente, incluye un capítulo para la atención de homicidios que afectan a esta población.

Para la Fiscalía "(...) una persona deberá ser considerada como defensora de derechos humanos cuando directa o indirectamente impulse o ejerza actividades de promoción y protección de derechos, reconocidos a nivel nacional o internacional" ¹³⁸.

Con el fin de complementar y actualizar la Directiva 002, en 2023, la FGN expidió la Directiva 008 del 09 de octubre de 2023. Este instrumento complementa el trabajo que ha adelantado la Fiscalía en materia de amenazas contra PDDH y amplía las acciones que adelanta la entidad en materia de caracterización de las víctimas en los procesos penales.

¹³⁵ FGN, Estrategia de Investigación y Judicialización de delitos contra.

¹³⁶ FGN Directiva 002 del 30 de noviembre de 2017. "Por medio de la cual se dictan lineamientos para la investigación y judicialización de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia"

¹³⁷ FGN, Directiva No 008 del 09 de octubre de 2023. "Por medio de la cual se actualizan los lineamientos respecto de la investigación y judicialización de los delitos que se cometen en contra de personas defensoras de derechos humanos"

¹³⁸ *Ibidem* y CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, párr. 13. Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. LIVIII. Doc. 66,31 de diciembre de 2011, párr. 12

Sobre la caracterización de la víctima la Directiva 008 enuncia algunos actos investigativos que permiten a los fiscales orientar sus procesos de acuerdo con la relación que existe entre el hecho investigado y la labor de defensa de derechos humanos realizada por la víctima.

Adicional a la Directiva, se expidió la Guía para la Investigación y Judicialización de amenazas contra PDDH ¹³⁹, la cual brinda herramientas de buenas prácticas institucionales para la adecuada atención de los delitos de amenazas (art 347 código penal) y amenazas contra PDDH (artículo 188 E del código penal). De hecho, la Guía contiene las actividades investigativas que se pueden desarrollar por cada modalidad de amenaza.

Así las cosas, de manera periódica la estrategia de investigación y judicialización de delitos contra PDDH ha continuado con la actualización y con la evolución de sus instrumentos y del enfoque investigativo. Hoy la estrategia cuenta con mejores herramientas técnicas, probatorias y con avances en los procedimientos internos que ha permitido adelantar investigaciones con mayor calidad. Con todo, en el diagnóstico del eje de justicia efectiva, la FGN se compromete a profundizar la aplicación de las diversas herramientas adoptadas en la estrategia de defensores.

Hasta el momento, en el marco de la Estrategia de defensores, la FGN ha enfocado sus capacidades institucionales a la atención de dos delitos que afectan el ejercicio de la defensa de derechos humanos: homicidios y amenazas. En el Plan Integral la FGN adoptará acciones que permitan incluir nuevos delitos en las líneas de acción de la Estrategia.

Investigación de homicidios contra PDDH.

El delito de homicidio es una de las conductas que mayor incidencia tiene en la labor que ejercen las PDDH en Colombia. Desde la firma del AFP, ha aumentado el número de PDDH víctimas de este delito. Para atender este flagelo, los casos de homicidio contra PDDH que tiene a cargo la entidad, en su mayoría, son apoyados por la UEI. Esta dependencia tiene la competencia para investigar las afectaciones sufridas por PDDH y por la población reincorporada.

En cumplimiento del mandato definido en el Decreto Ley 898 de 2017, la UEI atiende los fenómenos criminales que afectan a las PDDH y a la población reincorporada desde el análisis de tres variables, a saber: i) territorialidad, ii) temporalidad y iii) presencia de estructuras criminales dominantes en el territorio.

La aplicación de las variables ha permitido a la UEI construir situaciones de macro criminalidad a partir de la asociación de casos, y el uso y de líneas de análisis de acuerdo con la competencia establecida en el artículo 11 del Decreto Ley 898 de 2017. Las líneas de análisis de la Unidad son las siguientes:

1. *“Casos, situaciones y fenómenos criminales.* A partir de la priorización para la UEI, la producción de análisis está enfocada en el impulso procesal de hechos

¹³⁹ FGN, FGN-Mp02-G-42 Guía Para investigación y judicialización delitos de amenazas y amenazas contra personas defensoras de derechos humanos y poblaciones específicas.

individuales, en delimitar situaciones de macro criminalidad y en conocer y explicar probatoriamente la causalidad con el funcionamiento de una victimización específica, como en el caso de los firmantes del Acuerdo de Paz y sus familiares, y PDDH, además de la caracterización integral de organizaciones criminales (armada, financiera y políticamente).

2. *Caracterización victimológica.* Una de las herramientas con mayor valor probatorio son los perfiles victimológicos que vinculan elementos del análisis criminal con la caracterización de la conducta de los individuos para un posible *modus operandi* asociado con la victimización de poblaciones específicas (firmantes del Acuerdo de Paz, sus familiares y defensores).
3. *Situaciones complejas.* Pensando en la caracterización de las redes de apoyo de las organizaciones criminales para contribuir con su desmantelamiento, la delimitación (focalización rigurosa que vincula la relación complejidad e impacto) está enfocada en la identificación de personas (civiles o servidores públicos) que no hacen parte de la estructura criminal formal pero que sus acciones y/o omisiones contribuyen el desarrollo de actividades ilícitas, fundamentalmente para alimentar intereses particulares. Al igual que la caracterización de personas (víctima y victimario) esta línea cuenta con su propio desarrollo metodológico.
4. *El Centro Estratégico de Información con vocación probatoria.* Recolecta, sistematiza, almacena y analiza información de todas las investigaciones de la Unidad. Con esta información, se identifican focos de violencia, formas de operar de las organizaciones criminales y líneas de investigación para articular con otras dependencias al interior de la FGN, entre otras actividades.”¹⁴⁰

Desde el 01 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2024 la Fiscalía ha tenido conocimiento de 1372 casos¹⁴¹ de PDDH que fueron víctimas de homicidio. De ese universo, 1.322 procesos (con 1381 víctimas) son tramitados por la Fiscalía, mientras que 26 son conocidos por autoridades tradicionales de la Jurisdicción Especial Indígena y se estableció que los 24 restantes corresponden a delitos diferentes al homicidio o a casos conocidos por otras autoridades jurisdiccionales.

De los 1.322 casos, 1.149 corresponden a homicidios contra hombres, 154 contra mujeres y 35 fueron perpetrados contra LS o PDDH de la comunidad LGTBIQ+.

En el año 2024 múltiples organizaciones sociales, organismos internacionales y autoridades del Estado como la Defensoría del Pueblo, reportaron el homicidio de 189 personas

¹⁴⁰ FGN, respuesta Auto 826 de 2024 en el marco del seguimiento a la Sentencia SU 020 de 2022.

¹⁴¹ 417 fueron reportados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y otras plataformas; 707 fueron reportados por la Defensoría del Pueblo y otras plataformas; 239 fueron reportados solo por INDEPAZ; 18 fueron reportados por plataformas locales. (Algunos hechos reportados por una o varias plataformas)

defensoras de derechos humanos, cuyos responsables se investigan en 183 procesos adelantados por la Fiscalía.

En atención a la incidencia que tienen las organizaciones criminales en la comisión de delitos que afectan a las PDDH y, debido a que estos mismos grupos también afectan a la población en proceso de reincorporación, las 6 situaciones regionales de macro criminalidad de la UEI se establecieron en zonas del país en las que confluyen los siguientes factores: (i) economías lícitas e ilícitas, (ii) carencia de implementación del Acuerdo Final, (iii) procesos comunitarios por la autonomía del territorio, (iv) territorios PDET, (v) existencia de AETCR¹⁴². Adicionalmente, en las situaciones regionales de macrocriminalidad se ha identificado responsabilidad de grupos armados como las disidencias de las FARC-EP, el ELN, el Clan del Golfo, entre otros. Las situaciones se estructuraron en las siguientes zonas del país¹⁴³:

- Región 1- Pacífico sur- occidente: Valle del Cauca, Cauca, Huila, Nariño.
- Región 2- Norte: Atlántico, Magdalena, Cesar, La Guajira, Sucre, Bolívar,
- Región 3- Oriental: Norte de Santander, Santander, Arauca,
- Región 4- Noroccidental: Córdoba, Antioquia, Chocó.
- Región 5- Orinoquía: Casanare, Meta, Guaviare, Caquetá, Putumayo.
- Región 6- Central: Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Cundinamarca, Boyacá, Bogotá.

Investigación de amenazas contra PDDH.

Una de las líneas de acción de la Estrategia de Investigación y Judicialización de delitos contra PDDH contempla el fortalecimiento de la investigación del delito de amenazas contra PDDH. Antes de 2017, la FGN había emitido una Directiva en la que se brindaban elementos para la investigación de amenazas contra PDDH ¹⁴⁴. Sin embargo, no se tenía una estrategia unificada para la investigación de este delito y los resultados obtenidos estaban desarticulados.

Es preciso señalar que el delito de amenazas, a diferencia de otros delitos, tiene complejidades particulares, dadas por la multiplicidad de sujetos procesales (víctimas y/ o victimarios), el gran número de hechos, el paso del tiempo entre el conocimiento de la amenaza y la denuncia a la Fiscalía, la recolección del material probatorio, bien sea en amenazas por medios digitales o por medios físicos (panfletos, sufragios, etc.), los medios por los que se pronuncian las amenazas (redes sociales, llamadas telefónicas, mensajes de texto, etc.).

Con el fin de cumplir con el estándar de la debida diligencia, se establecieron medidas que permitieran a la Fiscalía obtener mejores indicadores de impulso procesal. Es así como se ejecutaron acciones estratégicas precisas frente a este delito que tienen en cuenta los

¹⁴² Unidad Especial de Investigación, Informe presentado a la CNGS el 16-08-2024.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ FGN, Directiva 011 de 2016 "Por medio de la cual se determina el concepto de defensor de derechos humanos y se establecen los parámetros para la persecución del delito de amenazas en su contra"

desafíos identificados para la recepción de denuncias, la realización oportuna de los actos urgentes y análisis investigativos contextuales. Las acciones implementadas son las siguientes:

- a. Expedición de la Resolución 0775 de 2021¹⁴⁵ que creó el Grupo de Trabajo Nacional para la investigación de amenazas contra PDDH adscrito a la DECVDH.
- b. Adopción de mecanismos específicos para la recepción de amenazas contra PDDH que funcionan las 24 horas del día: línea de atención 3506011181, centro de contacto 122 y el correo electrónico recepción.amenazas@fiscalia.gov.co.
- c. Igualmente, la FGN incidió en la creación del tipo penal específico de amenazas contra defensores de derechos humanos, regulado en el artículo 188E del Código Penal y la Ley 1908 de 2018, “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”¹⁴⁶. Esto es de capital importancia, dado que esta disposición tiene un alcance normativo más comprehensivo que el tipo penal de amenazas que ya venía consagrado en el Código Penal, lo que facilita el abordaje jurídico-probatorio y el avance de la investigación con una perspectiva diferencial.
- d. Se inició un trabajo de formación y capacitación en metodologías específicas de investigación del delito de amenazas, dirigido a los fiscales, investigadores y analistas de todo el país que están a cargo de la investigación y judicialización de este delito, con el apoyo de la Dirección de Altos Estudios de la FGN y de la cooperación internacional.

En la Resolución 0775 de 2021 se establecieron varios objetivos para el GTNA orientados hacia la investigación analítica y estratégica de los casos de amenazas, al fortalecimiento de la capacidad institucional a través del apoyo a la labor desarrollada por las direcciones seccionales y a la incorporación del enfoque diferencial y territorial en la investigación de amenazas contra PDDH, entre otros.¹⁴⁷

¹⁴⁵ FGN, Resolución 0775 de 2021, Por medio de la cual se adopta un Grupo de Trabajo Nacional para la priorización, apoyo y respuesta inmediata a la investigación de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos u otras poblaciones específicas”

¹⁴⁶ Este nuevo tipo penal prevé: “El que por cualquier medio atemorice o amenace a una persona que ejerza actividades de promoción y protección de los derechos humanos, o a sus familiares, o a cualquier organización dedicada a la defensa de los mismos, o dirigentes políticos, o sindicales comunicándole la intención de causarle un daño constitutivo de uno o más delitos, en razón o con ocasión de la función que desempeñe, incurrirá en prisión de setenta y dos (72) a ciento veintiocho (128) meses y multa diecisiete punto setenta y siete (17,77) a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena se incurrirá cuando las conductas a las que se refiere el inciso anterior recaigan sobre un servidor público o sus familiares”.

¹⁴⁷ Fiscalía General de la Nación, Resolución 0775 de 2021, artículo tercero.

Así como en el caso del delito de homicidio, el delito de amenazas ha tenido un aumento sostenido en los últimos años. Por ejemplo, en los turnos de disponibilidad, entre 2022 y 2024, el GTNA ha atendido 2965 hechos relacionados con amenazas contra PDDH:

Tabla n°2: comportamiento casos de amenazas atendidos por el GTNA en los turnos de disponibilidad.

Año	2022	2023	2024
Número de casos creados	1113	1220	632

Fuente: GTNA, DECVDH. 2024

Incorporación del enfoque diferencial en la investigación de delitos contra PDDH.

La estrategia de investigación y judicialización de delitos contra PDDH de la FGN contempla medidas para promover la incorporación del enfoque diferencial en los procesos. Además de las directivas señaladas, se han adoptado otros instrumentos específicos que facilitan las acciones de la policía judicial y los equipos de análisis en materia de caracterización de la víctima, tal es el caso del Protocolo para la caracterización victimológica en graves afectaciones contra los derechos humanos incluido en el Sistema de Gestión Documental de la Fiscalía¹⁴⁸ que incorpora lineamientos técnicos y científicos que orientan las actividades de caracterización victimológica al interior de la entidad.

Así mismo, se expidieron directrices con el objetivo de mejorar las prácticas institucionales en relación con la articulación con las autoridades de la Jurisdicción Especial Indígena¹⁴⁹, la investigación de los delitos de feminicidio¹⁵⁰ actos de discriminación y hostigamiento¹⁵¹, o las violencias fundadas en la orientación sexual y/o identidad de género real o percibida de la víctima.¹⁵²

Para facilitar la aplicación de las directivas señaladas, en la FGN se adoptaron las Guías para la incorporación del enfoque diferencial, interseccional y territorial en la investigación penal (parte I y II)¹⁵³, y la Guía para la investigación, judicialización y sanción de los actos

¹⁴⁸ FGN, Sistema de Gestión Documental, Proceso Investigación y Judicialización, FGN-MP 02- PR- 01, Protocolo para la Caracterización Victimológica en graves afectaciones contra los Derechos Humanos.

¹⁴⁹ FGN, Directiva 005 de 2021, Por medio de la cual se emiten lineamientos para la definición de los conflictos de competencia con la Jurisdicción Especial Indígena.

¹⁵⁰ FGN, Directiva 004 de 2023, Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización del feminicidio.

¹⁵¹ FGN, Directiva 0014 de 2023, Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización de los delitos de actos de discriminación y hostigamiento.

¹⁵² FGN, Directiva 006 de 2023, Por medio de la cual se establecen lineamientos para la investigación y judicialización de violencias fundadas en la orientación sexual y/o identidad de género, real o percibida.

¹⁵³ FGN, Sistema de Gestión Documental, Proceso Investigación y Judicialización, FGN-MP02-G-45 Guía para la Incorporación del Enfoque Diferencial, Interseccional y Territorial (EDIT) en la investigación penal – parte I y FGN, Sistema de Gestión Documental, Proceso Investigación y Judicialización, FGN-MP02-G-46 Guía práctica para la Incorporación del Enfoque Diferencial, Interseccional y Territorial (EDIT) en la investigación penal – parte II

de discriminación racial¹⁵⁴.

De esta manera, el eje de justicia efectiva del Plan Integral pretende profundizar la aplicación de los diferentes instrumentos internos que ha expedido la FGN y que buscan brindar garantías para el acceso a la justicia para las PDDH con enfoque diferencial y territorial.

Con todo, para el año 2024 se identificaron retos institucionales precisos que deben ser superados para permitir la materialización de los derechos fundamentales de la población nacional, incluyendo a las PDDH. Con miras a atender esta realidad, se han adoptado medidas precisas como el Memorando 001 de 2024, el Direccionamiento Estratégico 2024.2028 y la Directiva 001 de 2024.

3. Memorando 001 de 2024, Direccionamiento Estratégico 2024-2028 y Directiva 001 de 2024.

Memorando 001 del 26 de junio de 2024 “Directrices para asegurar la unidad de investigación y su abordaje integral en todas las etapas del proceso”¹⁵⁵

Con el objetivo de cumplir con el mandato constitucional y garantizar el acceso a la justicia de la ciudadanía, recientemente la FGN ha expedido instrumentos orientados a mejorar el ejercicio de sus funciones. Así, en junio de 2024 la Fiscal General de la Nación publicó el Memorando 001 de 2024¹⁵⁶, este precisa lineamientos sobre aspectos fundamentales que permitirán “materializar la eficacia de la FGN en todas y cada una de las etapas del proceso penal”¹⁵⁷.

El Memorando 001 contiene medidas para asegurar la unidad de investigación y su abordaje integral desde la etapa de indagación hasta la etapa de juicio. Además, en este se precisan aspectos misionales, aspectos de gestión y aspectos transversales¹⁵⁸ que orientan el trabajo de la Fiscalía.

Por un lado, frente a los aspectos misionales el Memorando contiene la unidad de investigación, una medida que busca que el mismo fiscal conozca todo el proceso desde la etapa de indagación hasta la etapa de juicio. En segundo lugar, el abordaje integral de la investigación con el fin de fortalecer la aplicación de mecanismos de justicia restaurativa, el uso de herramientas de análisis estratégico para la asociación de casos y el impulso efectivo de las investigaciones, la adopción de medidas inmediatas para el restablecimiento de derechos y el uso del programa metodológico como guía para el proceso¹⁵⁹.

Respecto a los aspectos de gestión y los aspectos transversales pretenden la materialización de las reglas descritas en los aspectos misionales e incluyen la

¹⁵⁴ FGN, Sistema de Gestión Documental, Proceso Investigación y Judicialización, FGN-MP02-G-43. Guía para la investigación, judicialización y sanción de los actos de discriminación racial.

¹⁵⁵ FGN, Memorando 001 del 26 de junio de 2024.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

implementación gradual de las medidas descritas en el párrafo anterior, la aplicación de actividades específicas para adecuar las capacidades de las direcciones y unidades, así como el diagnóstico de la carga activa e inactiva que conoce cada dependencia de la Fiscalía.

Direccionamiento Estratégico 2024-2028 “Experiencia e innovación al servicio de la justicia”¹⁶⁰

Para ejecutar nuevos modelos de abordaje del ejercicio de la acción penal, la FGN expidió el Direccionamiento Estratégico 2024-2028. Este ha sido estructurado como un instrumento que conducirá a un proceso de transformación institucional que promueva mejores condiciones para la garantía del derecho de acceso a la justicia de la ciudadanía¹⁶¹. Los pilares del Direccionamiento Estratégico guardan relación con el eje de justicia efectiva del Plan Integral ordenado por la Corte Constitucional dado que materializan el principio de debida diligencia recogido en el marco conceptual del presente documento. De esta manera, el cumplimiento de las acciones del eje de justicia efectiva tiene un horizonte temporal similar al de la ejecución de los objetivos estratégicos definidos en el Direccionamiento Estratégico de la FGN.

El Direccionamiento Estratégico contiene cinco pilares orientadores, a saber:

1. Primer pilar: priorizar las investigaciones con enfoque territorial.

El primer pilar promueve priorizar las investigaciones desde la realidad de los territorios con el fin de afectar los fenómenos criminales que mayor impacto generan en las regiones del país¹⁶². Para identificar tales fenómenos la entidad procura el acceso, contraste y uso de diferentes fuentes de información para que las estrategias reconozcan no solo la comprensión de criminalidad de la Fiscalía sino también las que provienen de otras visiones que podrían ser invisibilizadas.

En el eje de justicia efectiva del Plan Integral se incluyen acciones de articulación con diversos actores que permitirán a los fiscales e investigadores conocer la perspectiva de las organizaciones sociales sobre las dinámicas criminales que afectan a las PDDH.

Así mismo, con el objeto de superar falencias en la articulación institucional, el Direccionamiento Estratégico promueve la construcción de la priorización en tres niveles: local, regional y nacional¹⁶³. En el eje de justicia efectiva, la FGN se compromete a ejecutar acciones para mejorar la articulación interna en torno al abordaje de las investigaciones por delitos que afecten a las PDDH.

2. Segundo pilar: fortalecer el análisis criminal con apoyo en la tecnología.

¹⁶⁰ FGN, Resolución No 0-0412 del 10 de septiembre de 2024. Direccionamiento Estratégico 2024- 2028, Experiencia e innovación al servicio de la justicia.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ *Ibidem*.

El segundo pilar reconoce la necesidad de contar con el análisis criminal como un componente transversal para el ejercicio “(...) coherente, eficiente y efectivo de la acción penal (...)”¹⁶⁴. En ese sentido, el análisis criminal definido como “(...) un enfoque sistemático y metódico para el examen de hipótesis basadas en hechos, utilizando técnicas avanzadas y herramientas especializadas de investigación penal (...)”¹⁶⁵. Entre los modelos de análisis criminal que se pretenden construir se incluyen el análisis estratégico, el análisis operativo y el análisis táctico¹⁶⁶.

En el eje de justicia efectiva la FGN incluyó acciones que permitirán aplicar el segundo pilar y fortalecer el uso de las herramientas de análisis en la investigación de delitos contra PDDH. En especial, en los casos cuya responsabilidad es atribuible a organizaciones criminales. Lo anterior, con el fin de facilitar la asociación de casos para perseguir las fuentes de financiación de los grupos armados que afectan a los defensores, así como a los determinadores de tales conductas.

3. Tercer pilar: fortalecer las rutas especiales de atención a las víctimas.

El tercer pilar del Direccionamiento busca que la aproximación a las víctimas se realice con enfoque diferencial e interseccional de acuerdo con las realidades de cada grupo poblacional determinadas por la edad, el género, la orientación sexual, la identidad de género, la condición de discapacidad, entre otras¹⁶⁷. La Fiscalía se reconoce como una autoridad que está al servicio de las víctimas¹⁶⁸, por ello promueve su participación en toda la actuación judicial con acceso a la información sobre los avances de los procesos en escenarios de confianza.

En el eje de justicia efectiva del Plan Integral la Fiscalía tiene acciones que buscan integrar la participación de las víctimas en los procesos por delitos contra PDDH y el desarrollo de herramientas que garanticen su participación efectiva.

4. Cuarto pilar: dinamizar los mecanismos de terminación anticipada y optimizar la actuación de la Fiscalía durante el juicio.

El mandato constitucional de la Fiscalía requiere la construcción de casos sólidos para acudir al juicio oral o para aplicar los mecanismos de terminación anticipada previstos en la ley procesal penal. Para la entidad es necesario implementar estrategias orientadas al correcto uso de estos mecanismos de terminación anticipada de los procesos y expedirá lineamientos para tal fin¹⁶⁹.

El eje de justicia del Plan Integral incluye medidas para socializar las directrices de la entidad en materia de celebración de preacuerdos en casos por delitos contra PDDH. Así

¹⁶⁴ *Ibidem.*

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ *Ibidem.*

¹⁶⁷ *Ibidem.*

¹⁶⁸ *Ibidem.*

¹⁶⁹ *Ibidem.*

mismo, el acompañamiento a los procesos en los que se aplican estos mecanismos con el objetivo de garantizar, entre otros aspectos, los derechos de las víctimas.

5. Quinto pilar: diseñar indicadores de gestión compatibles con las metas institucionales.

La FGN acoge la posición de la Corte Constitucional relativa a la necesidad de lograr condenas en firmes o acuerdos avalados por los jueces de la República para considerar que un caso ha sido resuelto¹⁷⁰. Esta medida se aplica a los indicadores de la entidad de manera general incluyendo los que se refieran a la investigación de delitos en los que la víctima es una PDDH o LS.

A partir de este pilar se implementará “(...) un sistema de indicadores compuesto tanto por métricas tradicionales de resultado, desempeño e impacto, como por indicadores innovadores centrados en el cambio organizacional, aprendizaje continuo y desarrollo humano (...)”¹⁷¹.

El eje de justicia del Plan Integral incluye múltiples acciones encaminadas a aumentar la transparencia en la difusión de la información sobre las estadísticas relativas a los delitos contra PDHH, así como contar con datos públicos que permitan a las organizaciones sociales y a otros actores interesados seguir el comportamiento de la entidad en la gestión de los procesos por hechos que afectan a esta población.

Directiva 001 de 2024 “Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica”

En múltiples ocasiones las organizaciones sociales, la CIDH y la Corte Constitucional han expresado sus preocupaciones sobre el posible “uso indebido del derecho penal¹⁷²” como un elemento que obstaculiza la actividad de defensa de derechos humanos en Colombia. Particularmente este fenómeno se asocia con la posible persecución a los DDHH cuando ejercen el derecho a la protesta social¹⁷³.

Sobre este asunto la Corte Constitucional ha señalado que, frente a los defensores, el Estado tiene el deber de “evitar actos destinados a criminalizar indebidamente su trabajo”.¹⁷⁴

¹⁷⁰ La FGN concuerda con la Corte Constitucional en que la resolución de los casos “(...) se logra con condenas que quedan en firme tras vencer en juicio a los presuntos responsables [de la ley penal] o cuando se establecen acuerdos que avalan jueces de la República para emitir condenas más flexibles”. También Corte Constitucional Sentencia SU 546 de 2023. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁷¹ FGN, Direccionamiento Estratégico 2024- 2028, Experiencia e innovación al servicio de la justicia.

¹⁷² CIDH, Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, 2019, párr. 148.

¹⁷³ *Ibidem*, párr. 149.

¹⁷⁴ Corte Constitucional Sentencia SU 546 de 2023, MP José Fernando Reyes Cuartas.

En vista de lo anterior y de otros factores relacionados con la protección constitucional al derecho a la protesta social pacífica, la FGN expidió la Directiva 001 de 2024 “Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica”.

Este instrumento recuerda los “(...) principios fundamentales que deben guiar cualquier intervención de la FGN, en el desarrollo de una protesta social pacífica, así como aquellos orientativos para la toma de decisiones cuando concurren hechos delictivos (...)”.¹⁷⁵

Entre otros aspectos, el instrumento citado contiene directrices sobre: (i) el entendimiento de la protesta social pacífica como un derecho fundamental, (ii) la naturaleza de la protesta social como expresión de otros derechos fundamentales, (iii) el ámbito de protección del derecho a la protesta social, (iv) la obligación de evitar tomar decisiones a partir de prejuicios y discriminaciones y v) **la especial protección a PDDH cuando convocan y participan en actos de protesta social.**¹⁷⁶

Adicionalmente, la Directiva incluye consideraciones sobre la naturaleza de principios constitucionales como el de “*distancia deliberativa*” aplicable al análisis de agravantes, atenuantes o eximentes de responsabilidad al analizar los delitos que se cometan en el marco de la protesta social¹⁷⁷.

La Directiva guarda relación con el eje de justicia del Plan Integral toda vez que hace parte de los lineamientos internos que la FGN va a implementar en procura de evitar la criminalización de la actividad de defensa de derechos humanos, especialmente a partir de i) la consideración de la labor de las PDDH que participan en la protesta social y, ii) la aplicación de los principios constitucionales de distancia deliberativa, estricta tipicidad y presunción de inocencia.

VII. Justificación y metodología

Con el fin de cumplir lo ordenado por la Corte en la sentencia, para la construcción de los ejes de respeto, prevención, protección, garantías de no repetición y justicia efectiva, se aplicó la siguiente metodología:

1. Metodología: ejes de respeto, prevención, protección y garantías de no repetición.

Como se mencionó en los capítulos anteriores, desde antes de la notificación de la SU 546 de 2023, el Ministerio del Interior había iniciado los trámites con las diferentes plataformas de derechos humanos para dar viabilidad a la política pública de garantías para el liderazgo y la defensa de los derechos humanos como parte integral de la política de derechos

¹⁷⁵ FGN, Directiva 001 de 2024 “Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica”

¹⁷⁶ FGN, Directiva 001 de 2024 “Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica”, 5.4 Especial protección a personas defensoras de derechos humanos.

¹⁷⁷ *Ibidem*, 4.3 Principio de distancia deliberativa.

humanos para la paz total con énfasis en las garantías para la defensa de los derechos humanos,¹⁷⁸.

La metodología aplicada a para la formulación de esta política, comprende cuatro fases:

Tabla n°6: Metodología de Formulación de la PPIGLDDH:

1. Alistamiento	1- Creación/constitución de las Instancias del proceso.
	2- Acuerdo entre el Ministerio del Interior, las Plataformas de DDHH y CACEP sobre documento inicial para la discusión y generar el debate en el proceso de consulta.
	3- Definición del cronograma y actividades de todo el proceso, incluido componente comunicativo.
2-Consulta	1- Instalación del proceso y lanzamiento de los mecanismos de consulta
	2- Puesta en marcha de canal digital para recibir propuestas de la ciudadanía y organizaciones de todo el país (apertura de un correo, página web).
	3- Consulta con expertos/as internacionales para recibir sus reacciones y recomendaciones.
	4- Consulta con el sector empresarial.
3-Deliberación	6- Sistematización de las consultas (Foros, canal digital, seminario de experiencias, seminario de estándares) Elaboración documento síntesis que compila las diferentes propuestas, organizadas por tema.
	1-Seminario Nacional con representantes de sectores y territorios elegidos en los encuentros, plataformas de DDHH,

¹⁷⁸ Artículo 109 de la Ley 2294 de 2023“POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”: “FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS PARA EL LOGRO DE LA PAZ TOTAL. El Ministerio del Interior, articulará la formulación, adopción, ejecución y evaluación de la política pública de Derechos Humanos para el logro de La Paz Total, con las demás entidades competentes, con un enfoque integral, territorial, diferencial, social y de género.

Esta Política Pública se financiará con recursos que priorice cada entidad en el marco de su autonomía, y de conformidad con las partidas asignadas en el Presupuesto General de la Nación y en seguimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, con recursos de cooperación internacional, alianzas público - privadas, Fondos de Paz, así mismo, en ejercicio de su autonomía, las entidades territoriales podrán destinar recursos propios o recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

Esta política se formulará en consonancia con lo concertado en el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, especialmente frente a las garantías para la aplicación y el respeto de los derechos humanos en general, las garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, y en la implementación de las medidas necesarias para intensificar con efectividad y de forma integral, las acciones contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, asegurando la protección de las comunidades en los territorios.”

4-Formulación y presentación de la PPIG	plataformas de mujeres, de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular CACEP, de la Mesa Permanente de Concertación Nacional indígena y de la Comisión Consultiva de Alto Nivel y el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano CONPA para presentar y discutir el documento síntesis de las propuestas.
	2-Elaboración de documento síntesis de la deliberación de las propuestas, organizadas por tema.
	3-Concertación entre el Ministerio y entidades estatales.
	1-Formulación de documento de Política Pública, del plan de implementación y del plan de seguimiento y evaluación de la PPIGLDDH que recoja el proceso de consulta, deliberación y concertación.
	1. Aprobación de acto administrativo 2. socialización de PPIGLDDH.

Fuente: elaboración propia, Ministerio del Interior

En esa vía, la formulación de la PPIGLDDH -Plan Integral- fue concebida con un enfoque profundamente participativo, reconociendo la importancia fundamental de la sociedad civil y de los voceros de las Mesas Territoriales de Garantías, así como de la Mesa Nacional de Garantías (MNG), en la construcción de una política legítima, inclusiva y representativa.

Desde el inicio del proceso, en la fase de alistamiento, la participación de estas instancias fue garantizada mediante la creación de la Instancia de Coordinación y Seguimiento, también conocida como Comisión Mixta. En esta instancia, se integraron las principales plataformas de derechos humanos, plataformas de mujeres y la CACEP, lo que aseguró la voz permanente de la sociedad civil en el proceso de formulación y deliberación de la política pública. Estas plataformas, que a su vez lideran los procesos de la MNG y las MTG, permitieron que, en el marco de la fase de consulta, durante el desarrollo de nueve Encuentros Regionales se contara con la participación de representantes de las MTG. Lo que aseguró que estos encuentros fueran espacios esenciales para la recolección de aportes desde una perspectiva territorial, permitiendo visibilizar las realidades específicas de las distintas regiones del país y su impacto en la labor de defensa de los derechos humanos.

De la misma manera, para el desarrollo de estos encuentros se previó la participación de más de 30 sectores sociales diversos, garantizando así una representación amplia y plural. Este enfoque inclusivo aseguró que todas las partes interesadas, desde organizaciones de derechos humanos y movimientos sociales hasta representantes de comunidades locales y pueblos étnicos, puedan contribuir activamente al diseño de la política.

Así, la política nace de la intención de solucionar una situación con efectos negativos en la población líder y defensora de derechos humanos y de aprovechar una oportunidad ofrecida por las condiciones presentes en un contexto particular, es decir, de intervenir el problema central para transformarlo. Una vez identificados los problemas, se construyó el árbol de

objetivos, que propone redefinir todas las condiciones negativas del árbol de problemas para transformarlas en condiciones positivas realizables en la práctica.

El plan de acción propuesto se basó en las propuestas recibidas en los encuentros regionales y fue el resultado de la consultoría adelantada por Jorge Eliécer Molano y Liliana Uribe Tirado, dos destacados abogados con amplia trayectoria en la defensa de los derechos humanos en Colombia. Gracias a su vasta experiencia, lograron analizar, estructurar y consolidar las diversas fuentes de información a las que se acudieron, recogiendo y plasmando en este documento las voces de los sectores sociales.

Molano y Uribe, con un conocimiento profundo de las dinámicas de vulneración y defensa de los derechos humanos en el país, jugaron un papel clave en garantizar que el documento final reflejara las realidades y demandas de las comunidades más afectadas. Su experiencia les permitió no solo entender los contextos locales, sino también traducir los aportes de las organizaciones sociales en propuestas concretas y viables para la política pública. Este proceso incluyó un riguroso análisis de las propuestas presentadas en los encuentros regionales, donde se recogieron las inquietudes, necesidades y demandas de los defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, y otros actores clave.

Este esfuerzo de consultoría fue usado como el insumo principal para la formulación de este Plan-Política-; también aseguró que el documento no se quedara en una mera enunciación de principios, sino que proporcionara acciones concretas y recomendaciones claras para su implementación, siempre bajo un enfoque de derechos humanos. La inclusión de las voces de los sectores sociales, especialmente aquellos que enfrentan mayores riesgos, fue esencial para que el plan de acción fuera percibido como legítimo y representativo, lo que a su vez fortalece las posibilidades de su aplicación efectiva.

Estas acciones fueron revisadas por las diferentes entidades en el marco de sus competencias y valorando la necesidad de que estas articularan las diferentes políticas que afectan a la población líder y defensora de derechos humanos, desde un enfoque sistémico. La integralidad de la política implica la ejecución paralela de esfuerzos que coadyuven a la búsqueda de la protección de las personas líderes y defensoras de derechos humanos y demanda un ejercicio de colaboración armónica entre las ramas del poder y de auténtica coordinación al interior del ejecutivo y con los entes territoriales, para la configuración de un sistema de garantías para la labor de la defensa de los derechos humanos.

En ese sentido la Política- Plan busca condensar todos los compromisos del Gobierno nacional para dotar de garantías a la defensa de los derechos humanos, incluyendo las diferentes ordenes o recomendaciones de alertas tempranas para proteger a las PDDH. Por ello, algunas acciones propuestas responden a aspectos a tratar en diferentes políticas públicas ya constituidas, o en algunos casos, políticas públicas en formulación, por lo que en este ejercicio se planearon elementos de articulación con estas. Cada entidad se encargó de revisar y contraproponer acciones en respuesta a los problemas y causas planteadas en el árbol de problemas y con base en la propuesta realizada. También se encontraron acciones que respondían a modificaciones y adecuaciones legales, por lo que se realizaron reuniones para la articulación con los congresistas que impulsan el proyecto

de Ley por el que se fortalecen las capacidades para la prevención y protección a líderes y defensoras de derechos humanos.

El seminario tiene como objetivo específico concluir la fase deliberativa del proceso de construcción de la PPIGLDDH, consolidando los lineamientos estratégicos y acciones propuestas en concordancia con los ejes de acción definidos en la Sentencia SU-546 de la Corte Constitucional. Esto se logrará mediante la concertación entre los procesos organizativos y las entidades estatales responsables de su implementación y seguimiento.

Inicialmente, el proceso final posterior a las mesas bilaterales debía concluir los días 7 y 8 de mayo de 2025, antes del plazo de entrega de este documento. Sin embargo, a solicitud de las plataformas y organizaciones de la Coordinadora de Seguimiento a la Sentencia (COSESU), el evento se postergó a junio de 2025 para garantizar una mayor participación y un consenso más sólido. En consecuencia, el presente documento refleja los avances obtenidos hasta la fecha, aunque está sujeto a posibles ajustes derivados de la concertación final en el seminario.

2. Metodología eje de justicia efectiva.

La metodología aplicada por la FGN para la construcción del Eje de Justicia Efectiva tiene dos formas de aproximación. Una utilizada para la elaboración de los contenidos del plan que responde a la de Marco Lógico. La otra, la aplicada para garantizar la participación de los diferentes actores involucrados en su implementación.

La primera aproximación integra fuentes directas e indirectas, garantizando un enfoque participativo que incluye la perspectiva de los diferentes actores involucrados en su diseño e implementación. Este enfoque metodológico asegura la coherencia y unidad en el proceso, permitiendo que cada elemento contribuya al objetivo general de manera coordinada.

El marco lógico es una herramienta de gestión que permite la formulación, implementación y evaluación de medidas de gestión pública: proyectos, planes, políticas; sugiere una secuencia de pasos que arranca con un análisis del problema que identifica causas y consecuencias, permite la construcción posterior de un árbol de objetivos y de las acciones orientadas a superar el problema y facilita el análisis de distintas alternativas. Esta metodología es compatible con la utilizada por el DNP.

Para la elaboración de una primera versión del árbol de problemas del eje de Justicia Efectiva se desarrolló una exhaustiva revisión bibliográfica en la que se tuvieron en cuenta los estudios e informes sobre la situación de las PDDH y las barreras para su acceso a la justicia, entre otras fuentes se usó información de la Corte IDH, la CIDH, informes de organizaciones sociales y de la Defensoría del Pueblo. La metodología también incluyó el análisis documental del Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025 y de la "Política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atacan contra la construcción de la paz". Estos documentos proporcionaron un marco de referencia para

identificar actores clave, dificultades y posibles alternativas. El resultado de la aplicación de la metodología descrita es el Eje de justicia efectiva que se presenta a continuación.

Esta versión fue comentada y retroalimentada en un taller por funcionarios de las distintas dependencias de la FGN con competencias en la materia y fue presentada en reuniones bilaterales a entidades como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa, incluido el Cuerpo Élite, el DNP, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación; estas instituciones hicieron comentarios relacionados con sus competencias sobre la temática de acceso a la justicia por parte de PDDH.

Se realizó un taller presencial en la ciudad de Girardot del 12- al 15 de agosto, este evento concentra los encuentros ordenados por la Corte en la sentencia. En él participaron delegados de la Mesa Nacional de Garantías, las Mesas Territoriales de Garantías, la Comisión de Seguimiento a la Sentencia SU 546 de 2023 conformada por diversas organizaciones sociales y la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular. Además, el encuentro concentrado contó con la participación de delegados de la CNGS, dentro de los que se encuentra la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final, el Ministerio de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación, delegados de entidades territoriales relevantes y ONU, entre otros. En el taller se avanzó en la construcción conjunta de los contenidos del plan, tanto en el nivel de la identificación del problema como en el de la definición de las soluciones.

Por otro lado, la metodología para garantizar la participación en la formulación del Eje consideró la identificación de los actores más representativos de acuerdo con lo ordenado por la Corte en la Sentencia SU 546 de 2023 y a la articulación entre la DP y el Ministerio del Interior con diversas OS. Los espacios de participación fueron preparados en reuniones bilaterales de la FGN con los actores interesados. Se realizaron varios talleres para la construcción colectiva: Las actividades implicaron el involucramiento de las personas participantes a partir de sus conocimientos expertos y/o experiencias específicas. Se desarrollaron cinco jornadas de trabajo: 1 con funcionarios de la FGN, 3 con organizaciones de la sociedad civil y 1 con otras instituciones públicas de los niveles regional y nacional. De cada espacio se generaron memorias que orientaron la construcción de los árboles de problemas y objetivos.

Articulación con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para la construcción del eje de justicia efectiva

Con el propósito de acordar con la CNGS los pasos a seguir para la elaboración del eje de justicia del Plan Integral, por solicitud de la FGN se realizó una sesión de la Subcomisión Técnica de la CNGS el 20 de mayo de 2024¹⁷⁹. En ella se eligieron los delegados de la

¹⁷⁹El 16 de julio de 2024 la Secretaría Técnica de la CNGS informó a la FGN que los delegados de la Comisión para la elaboración del Eje correspondían a lo acordado en la reunión técnica celebrada el 20 de mayo de 2024.

CNGS¹⁸⁰. Posteriormente, el martes 06 de Agosto de 2024, la FGN explicó a la Subcomisión Técnica de la CNGS la metodología que se desarrollaría en el evento concentrado de la ciudad de Girardot. En ella se resolvieron inquietudes y se realizaron algunas consideraciones a tener en cuenta en el evento concentrado. Como ya se indicó del 12 al 15 de agosto se llevó el encuentro concentrado con la participación de las personas delegadas por la CNGS para participar en la construcción del eje de justicia efectiva. En el mes de septiembre de 2024 la FGN compartió con la CNGS el documento completo del Plan Integral junto con las metas e indicadores.

Adicionalmente se invitó a la secretaría técnica de la CNGS y al equipo de la Delegada Presidencial, para que en el marco de sus funciones asistieran y dieran sus aportes en el marco de las mesas bilaterales, en las cuales se discutió, entre otras cosas, las posibles estrategias de articulación entre estas instancias.

VIII. Diagnóstico situacional

El derecho a defender los derechos humanos se ve afectado por prácticas estigmatizantes y de señalamiento en contra de las personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como a sus formas organizativas.

En el más reciente informe de Global Witness denominado “Voces silenciadas”¹⁸¹, Colombia aparece en el primer lugar como uno de los países más peligrosos para ser y ejercer como defensor de derechos humanos, especialmente en áreas relacionadas con la tierra, el territorio y el medio ambiente. Desde la firma del AFP entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016, la situación ha captado la atención de la sociedad civil, organizaciones internacionales y medios de comunicación. A pesar de los esfuerzos por garantizar la protección de los defensores, las cifras siguen mostrando un panorama hostil y una resistencia a las intervenciones estatales. En este contexto, **las personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como quienes ejercen esta labor en la población diversa de la comunidad LGBTIQ+ y las comunidades étnicas, y sus formas organizativas carecen de espacios y herramientas para promover su labor que ayuden a disminuir los señalamientos y la estigmatización.**

Según la DP, la violencia contra los defensores de derechos humanos en Colombia ha mostrado una tendencia sostenida y un crecimiento paulatino. Desde 2017, el promedio anual de homicidios de personas defensoras ha superado las 120, con picos significativos,

¹⁸⁰ La Subcomisión Técnica definió que los delegados serían las comisionadas de la sociedad civil en este espacio, la secretaria técnica de la CNGS y posiblemente alguien de la Procuraduría, además se acordó que para articular el ejercicio se mantendría informada a la CNGS sobre los avances en la elaboración del Plan. La comunicación sobre las delegaciones se recibió el 16 de julio de 2024.

¹⁸¹ <https://globalwitness.org/es/campaigns/land-and-environmental-defenders/voces-silenciadas/>

cuyas cifras se registraron en 2020 y 2022¹⁸². En 2016, se documentaron entre 160 y 180 asesinatos; en 2017, entre 176 y 200; y en 2018, entre 280 y 300, según estimaciones del Human Rights Data Analysis Group (HRDAG) y Dejusticia¹⁸³. Recientemente, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) determinó que “(...) desde la década de los setenta, se pueden identificar denuncias sobre violaciones de derechos humanos [contra defensores de derechos humanos] (...) [y] desde mediados de los ochenta, la labor de defensa de los derechos humanos se convirtió en una labor de alto riesgo (...)”¹⁸⁴.

La recurrencia de la violencia en contra de PLDDHH en Colombia es un fenómeno complejo que involucra múltiples actores. Históricamente, tanto las fuerzas de seguridad del Estado como los grupos armados no estatales han recurrido a la violencia para desarticular movimientos sociales y silenciar voces críticas¹⁸⁵. Esto ha llevado a una situación en la que defender derechos humanos se asocia con un alto costo personal y comunitario, en un país donde el tejido social ha sido debilitado por décadas de conflicto armado.

La violencia contra los defensores de derechos humanos en Colombia es intencionada y busca obstaculizar las labores que cuestionan el poder social, político y económico. Lo que es una muestra del **desconocimiento, tanto de las autoridades como de la población en general, sobre el concepto de seguridad humana y la importancia de la labor de defensa de los derechos humanos en la democracia y de las obligaciones de respeto y garantía cuyo incumplimiento trae como consecuencia la responsabilidad nacional e internacional del Estado**. El Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos ha destacado que, en el contexto de conflicto armado, la violencia se manifiesta a través de amenazas, homicidios y atentados¹⁸⁶. Entre septiembre de 2019 y diciembre de 2022, se reportaron 2,060 amenazas, 593 homicidios y 125 atentados¹⁸⁷. Esta situación refleja la intención de eliminar el liderazgo en la defensa de derechos humanos mediante la intimidación.

¹⁸² Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana 019 de 2023

¹⁸³ Ball, P., Rodríguez, C. & Rozo, V. 2018. Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016-2017: una estimación del universo. Bogotá: Dejusticia. Rozo, V. & Ball, P. 2019. Asesinatos de líderes sociales en Colombia: una estimación del universo – Actualización 2018. Bogotá: Dejusticia

¹⁸⁴ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. 2022. Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Tomo 4. Hasta la guerra tiene límites: violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas. Bogotá: CEV, p. 731.

¹⁸⁵ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Informe final, Capítulo: Hallazgos y recomendaciones, 2022. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>

¹⁸⁶ ONU. Consejo de Derechos Humanos. Los defensores de derechos humanos que operan en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. 30 de diciembre de 2019. A/HRC/43/51.

¹⁸⁷ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 019-2023. Pág. 31.

En su seguimiento a la situación de riesgo por ataques contra PDDH la DP ha expuesto una hipótesis nacional de riesgo que evolucionó a través de los años¹⁸⁸. Para 2023, la institución consideraba que había dos factores de amenaza para la labor de defensa de derechos humanos. Primero, la continuidad de los conflictos armados no internacionales y la presencia, acción, tránsito o confrontación entre grupos armados. Segundo, la persistencia de conductas que transgreden los derechos humanos dirigidas contra personas defensoras. Estos factores de amenaza están a su vez transversalizados por cuatro factores de vulnerabilidad: (i) las características territoriales del área de trabajo de las personas defensoras, tales como la existencia de economías lícitas e ilícitas y los intereses de actores de poder regionales; (ii) la estigmatización hacia personas defensoras; (iii) el aumento de vulnerabilidades de los procesos sociales asociados al debilitamiento de los procesos y las acciones externas que buscan copar los espacios organizativos y, (iv) las consecuencias aún vigentes de la pandemia del COVID-19.

En este sentido, la estigmatización de los defensores de derechos humanos es un fenómeno que agrava la violencia en su contra. A menudo, estos líderes son considerados como adversarios de los intereses de actores armados y económicos, lo que los convierte en blanco de ataques. Las organizaciones que defienden los derechos humanos han documentado **prácticas institucionales y de sectores privados que han propiciado la estigmatización, persecución o agresiones a las personas que defienden los derechos humanos**, un aspecto que merece un análisis profundo y que ha sido denunciado de manera recurrente¹⁸⁹.

Por su parte, OACNUDH ha documentado un patrón de agresiones que van más allá de los homicidios, incluyendo amenazas y acciones que buscan deslegitimar la labor de los defensores. La construcción de contextos de estigmatización tiene como objetivo causar temor y silenciar sus reclamos. En este sentido, el uso de la propaganda y la desinformación por parte de actores estatales y privados que se sienten amenazados por la labor de los defensores contribuye a crear un ambiente hostil en el que la violencia parece ser una respuesta legítima.

El año 2021 se destacó como uno de los más peligrosos para las PLDDHH en Colombia. El PSD registró el mayor número de agresiones documentadas desde 2010, con un aumento desproporcionado en ataques relacionados con el Paro Nacional y la reacción violenta de las fuerzas de seguridad. En la primera mitad de 2022¹⁹⁰, el número de agresiones continuó siendo alarmante, reflejando un patrón de violencia que no ha disminuido significativamente a pesar de los cambios en la administración gubernamental.

Las reacciones del Estado a las protestas sociales y a la defensa de derechos humanos han conllevado a decisiones judiciales que reconocen la responsabilidad de agentes estatales en crímenes cometidos contra personas defensoras y liderazgo como la STC-

¹⁸⁸ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 019-2023. Pág. 100

¹⁸⁹ <https://www.frontlinedefenders.org/es/statement-report/remarkable-resilience-human-rights-defenders-source-hope-amid-global-rollback>

¹⁹⁰ Programa Somos Defensores. 2022. Teatro de sombras. Informe anual 2021. Pág. 5

7641 de 2020, la Sentencia de la Corte IDH del 18 de octubre de 2023 en el Caso CAJAR vs Colombia, o los avances de la JEP especialmente en el Caso 008, entre otras.

Adicionalmente, los informes de memoria histórica coinciden en que a partir del inicio de la violencia política en Colombia se registran afectaciones contra la oposición política con participación de agentes estatales y la tolerancia y aquiescencia de diversas autoridades civiles¹⁹¹. La dinámica del conflicto político, social y armado derivó en la autorización expresa del Estado para la creación de grupos civiles armados para la autodefensa¹⁹², los cuales, en alianza con narcotráfico y fuerzas armadas, devinieron en paramilitarismo, responsable de graves violaciones a derechos humanos de amplios sectores de la población, en particular oposición política y social, como sucedió con el caso de la Unión Patriótica.

La relación entre agentes del Estado y organizaciones criminales ha sido ampliamente documentada en investigaciones y decisiones judiciales de la jurisdicción penal ordinaria¹⁹³, la jurisdicción contencioso-administrativa y las Salas Especializadas de Justicia y Paz en el plano nacional¹⁹⁴, así como en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos

¹⁹¹ Este tipo de hechos históricos han sido documentados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto se puede consultar: Colombia es responsable por el exterminio del partido político Unión Patriótica. Comunicado Corte Interamericana de Derechos Humanos Corte IDH_CP-09/2023 Español. https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_09_2023.pdf. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455.

¹⁹² Los Decretos 3398 de 1965 y 356 de 1994, fueron la base legal mediante la cual se promovió y legalizó el accionar paramilitar, relegando el monopolio del uso de la fuerza a través de la autorización de entrega de armas de uso privativo a particulares, y el establecimiento de cooperativas de vigilancia y seguridad privada o Convivir en los territorios para colaborar con las labores de la Fuerza Pública a través de la entrega de información, el porte de armas de uso restringido, la prestación de servicios de seguridad para redes con fines y objetivos vinculados a economías legales e ilegales, entre otros aspectos

¹⁹³ Entre muchas decisiones de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, pueden destacarse: Radicación 33719. En esta decisión se decide la colisión de competencias por el proceso penal contra Rito Alejo del Río, general de la república acusado del homicidio del líder social de la cuenca del río Cacarica, Marino López Mena. Asimismo, en el proceso 51255, contra el empresario Antonio Nel Zúñiga Caballero por su responsabilidad en la colaboración con paramilitares en el Urabá. En la sentencia SP-4883—2018 Radicación 48820, contra el ex alcalde de Arjona, Bolívar Carlos Tinoco. De igual manera, la sentencia anticipada emitida bajo el radicado No. 080013107001 2008-00027-00, por parte del Juzgado Once (11) Penal Del Circuito Especializado De Bogotá contra Rodrigo Tovar Pupo alias 'Jorge 40', por el asesinato del profesor universitario Alfredo Rafael Francisco Correa de Andrés en el año 2024, da cuenta de la existencia de listas con nombres de PDDH y LS, recabada por la central de inteligencia del extinto DAS y su filtración al Bloque Norte de las AUC.

¹⁹⁴ Las Salas Especializadas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de Bogotá, Medellín y Barranquilla, hicieron análisis de macro imputación contra integrantes desmovilizados de las AUC, en el marco de las Leyes 975 de 2005 y 1592 de 2012. Asimismo, la Jurisdicción Especial de Paz, realiza la atribución de responsabilidad de integrantes de la Fuerza Pública relacionados con grupos paramilitares y de autodefensas, a través del Auto 104 de 2022 de apertura de macrocaso 08, de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.

Humanos¹⁹⁵. En estas decisiones se ha reconocido el papel de agentes del Estado en la creación y promoción de grupos paramilitares que han agredido directamente personas defensoras de derechos humanos.

Asimismo, la Corte Constitucional ha reconocido que el Estado colombiano, como parte del cumplimiento del mandato de verdad, hizo un “reconocimiento de verdad histórica elevada a rango constitucional”¹⁹⁶, a través del Acto Legislativo 05 de 2017, que establece la prohibición de creación y fomento de grupos armados civiles de cualquier tipo. En su análisis de constitucionalidad expresa que esta medida se relaciona con la implementación del Acuerdo Final de Paz en el sentido de reconocer lo que efectivamente ocurrió en el conflicto, rechazando de manera abierta “la actuación paramilitar que en las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI en Colombia”¹⁹⁷ en las que participaron de manera coyuntural y determinante agentes del Estado.

El Estado colombiano impulsó el proceso de Justicia y Paz a través de la Ley 975 de 2005¹⁹⁸, con el objetivo de desmovilizar individual y colectivamente organizaciones criminales. Si bien, su implementación representó una disminución de las agresiones a procesos y liderazgos en los territorios, los procesos de desmovilización parcial o el proceso de rearme de estructuras armadas territoriales dio continuidad a la estrategia de agresión sobre liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Los casos en la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Jesús María Valle (Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192) y Jaime Garzón Forero (Informe de admisibilidad 156/22, Petición 979-11), ambos defensores de derechos humanos; Manuel Cepeda Vargas (Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213), integrante de un partido político alternativo; y de Marino López (Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270) y Víctor Manuel Isaza Uribe (Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Serie C No. 363), ambos líderes sociales; han reconocido la responsabilidad del Estado, en el conjunto de sus distintas funciones constitucionales, en las agresiones a la vida de los sujetos de protección, así como de la falta de judicialización efectiva.

¹⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2018. Consideración 3.5.2. Párrafo 12 " La disposición en juicio refuerza y reafirma una obligación por parte del Estado colombiano de mantener el monopolio del poder estatal en todas sus formas en un contexto específico en el que se han vulnerado sistemáticamente los derechos humanos, razón por la cual transmite un reconocimiento de la verdad histórica elevada a rango constitucional. Es decir, hace parte del cumplimiento del mandato de verdad como pilar de la justicia transicional al reconocer lo que efectivamente ocurrió en el conflicto armado.

¹⁹⁷ Corte Constitucional. Ibídem. En lo concerniente al contexto político de su inclusión, la reforma en revisión contiene una clara evocación al mandato de verdad, y de manera abierta rechaza y proscribire la actuación paramilitar que ocurrió en las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI en Colombia[173]. Esto se justifica en el contexto político y social el cual evidencia fuertes evocaciones simbólicas derivadas de un proceso de justicia transicional que busca la no repetición como pilar de este tipo de justicia.

¹⁹⁸ “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”

¹⁹⁹ Centro Nacional de Memoria Histórica. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico. Balance 4. Justicia. 2018. Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/descargas/balance-justicia.pdf>

Para 2023, a través de la Alerta Temprana 019-23, la DP ²⁰⁰ señaló la existencia de riesgos para la vida, la integridad personal y el ejercicio de la labor de defensa de derechos humanos en 706 municipios y 16 áreas no municipalizadas en 32 departamentos de Colombia. 120 de estos municipios están en riesgo extremo, 258 en riesgo alto, 203 en riesgo medio y 125 en riesgo bajo. Esto es, en aproximadamente el 60% de los municipios del país hay riesgo para las personas defensoras de derechos humanos, y en alrededor del 10% ese riesgo es extremo.

Además, en su informe anual de 2022 el PSD registró un preocupante aumento de 42% en el asesinato de personas defensoras de derechos humanos frente al 2021²⁰¹. Entre agosto y diciembre de ese año, el Programa registró 73 asesinatos y el trimestre entre octubre y diciembre resultó ser el segundo más violento del año, momento en el cual el gobierno de Gustavo Petro ya estaba en marcha. De hecho, uno de sus hallazgos es un aumento difícil de explicar de casos entre julio y agosto de 2022, momento preciso en el que ocurre el cambio de gobierno.

Finalmente, el Programa identificó una disminución del 16% en los casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos, un concepto que engloba todas las violaciones a derechos humanos que se registran, no sólo los asesinatos. Ahora, es importante tener en cuenta que, según el Programa, durante 2021 “un alto porcentaje de las agresiones ocurridas durante 2021 estuvieron enmarcadas en la dinámica del Paro Nacional, período en que existió una intensa represión y persecución contra las personas defensoras y los liderazgos sociales que participaron o promovieron la protesta social”²⁰².

En concordancia con lo anterior, un aspecto crítico que agrava la situación es el subregistro de la violencia contra los PDDH. Al respecto, la DP ha señalado que muchas conductas vulneratorias no son denunciadas, debido a la desconfianza en las instituciones del Estado, las dificultades para acceder a mecanismos de denuncia en zonas rurales, y el temor a represalias. Desconfianza que ha aumentado desde el estallido social de 2021, cuando la respuesta estatal a las protestas evidenció una crisis de representación política y una percepción generalizada de inoperancia del Estado para garantizar la seguridad de los defensores²⁰³.

En este contexto, la pandemia de COVID-19 también jugó un papel en la reducción de la capacidad institucional para atender a las víctimas de violencia. El aislamiento social y las restricciones de movilidad dificultaron la denuncia de actos violentos y limitaron el acceso a protección para los defensores. Además, la pandemia exacerbó las vulnerabilidades económicas de las comunidades más afectadas por la violencia, lo que a su vez incrementó la dependencia de economías ilícitas, como el narcotráfico, que alimentan la violencia.

Además de los factores territoriales y económicos, la polarización política y la estigmatización de la PLDDHH han contribuido significativamente al aumento de la

²⁰⁰ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 019-2023. Pág. 72

²⁰¹ Programa Somos Defensores. 2023. Interludio. Informe anual 2022. Pág. 66.

²⁰² Ibidem.

²⁰³ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 019-2023. Pág. 99

violencia. La polarización y los discursos de odio se han incrementado en los últimos años, afectando gravemente a los líderes sociales y defensores. En particular, el uso de “fake news” y campañas de desprestigio en medios digitales ha facilitado la estigmatización de los PDDH, retratándolos como enemigos del Estado o como actores que promueven agendas ideológicas contrarias a ciertos intereses políticos²⁰⁴.

La persistencia de esta estigmatización ha sido documentada por organismos internacionales, como la ONU y la CIDH, ambos han advertido que la estigmatización es una de las causas principales de la violencia contra las PDDH en Colombia. Esta vulnerabilidad se agrava en periodos electorales, como fue el caso de las elecciones de 2022, cuando la polarización política alcanzó niveles peligrosos que amenazaron la seguridad de los defensores.

Por otra parte, la DP y organizaciones como PARES, INDEPAZ y el PSD evidenciaron que los liderazgos más afectados durante el 2022 fueron fundamentalmente los comunales e indígenas²⁰⁵, correspondientes al 56% del total de casos de agresiones registradas.

El departamento de Putumayo concentra el mayor número de agresiones en contra de líderes comunales, por ejemplo, en este departamento ocurrieron 13 casos de homicidios. Así mismo el segundo departamento donde más muertes de líderes comunales se presentaron fue en Cauca, con seis homicidios, seguido de Arauca y Caquetá, cada uno con cinco. Posteriormente Tolima y Bolívar, ambos con cuatro casos respectivamente²⁰⁶. Entre estos departamentos se suma casi el 50% de las acciones mortales contra los liderazgos comunales.

Una de las razones por las cuales los líderes comunales sufren más este flagelo se debe al rol fundamental en el direccionamiento de espacios consolidados como las JAC. Como lo menciona la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP), estos liderazgos tienen una gran capacidad de gestión y agencia en la defensa de derechos de sus comunidades, sin embargo, su labor en zonas donde persisten conflictos asociados cultivos de uso ilícito, explotación de recursos naturales e intereses económicos, han contribuido a su estigmatización. Muchas veces el papel de incidencia de estos líderes es visto como contrario a los intereses de los grupos armados.

Asimismo, en relación con los liderazgos indígenas, tanto Cauca como Nariño concentran el 62% de los casos a nivel nacional. En el caso particular de Cauca se presentaron 13 homicidios a líderes indígenas, es decir que, de la totalidad de 26 líderes y lideresas asesinadas en este departamento durante 2022, la mitad eran líderes indígenas. De estos 13 casos, 10 eran pertenecientes al pueblo Nasa, dos al pueblo Kokonuko y uno al pueblo Misak²⁰⁷.

En lo relacionado con el departamento de Nariño se presentaron 12 homicidios contra líderes indígenas en 2022, los que más se vieron afectados por esta dramática situación

²⁰⁴ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 019-2023. Pág. 40

²⁰⁵ Fundación Paz y Reconciliación. 2023. Silenciando la esperanza. Pág. 6.

²⁰⁶ Fundación Paz y Reconciliación. 2023. Silenciando la esperanza. Pág. 12.

²⁰⁷ Ibidem

fueron el pueblo Awá²⁰⁸, quienes constantemente durante el año pasado denunciaron prácticas de exterminio contra su comunidad e hicieron insistentes llamados a la institucionalidad para su protección.

Además de la afectación a los pueblos Nasa y Awá, en un tercer orden se encuentran los Emberá, quienes sufrieron afectaciones en seis oportunidades en los departamentos de Chocó y Antioquia, en ciudades como Quibdó y municipios como Nuquí, Urrao, Dabeiba y Turbo. Otros pueblos indígenas como los Barí en Norte de Santander, Kichwá y Wounaan en Chocó, Uitoto en el Caquetá, Wayuú en La Guajira y Zio Bain en Putumayo, también fueron identificados como víctimas dentro de esta investigación.

En un tercer orden se encuentra una afectación directa contra los liderazgos campesinos. De los 17 casos hay una mayor predominancia en departamentos como Arauca con cuatro casos y Cauca y Cesar con tres casos cada uno. Así mismo, en cuanto a los líderes sindicales hay una desafortunada concentración de casos en el Valle del Cauca, con cuatro de los 14 asesinatos a nivel nacional, seguido de Arauca y Santander, cada uno con dos²⁰⁹.

De acuerdo con cifras de INDEPAZ y un análisis realizado por Cuestión Pública, a 31 de julio de 2023 hubo una disminución pequeña en el asesinato de personas defensoras si se compara el primer año del gobierno de Iván Duque con el primer año del gobierno de Gustavo Petro. Así, mientras en el gobierno Duque fueron asesinadas 187 personas defensoras durante el primer año, en el gobierno Petro fueron asesinadas 167, una reducción aproximada del 10% de casos²¹⁰. OACNDUH también reportó una disminución de casos de asesinato de personas defensoras durante el primer trimestre de 2023, pues verificó 46 casos, frente a 57 en el mismo período del 2022, una disminución aproximada del 19%²¹¹.

Otro aspecto problemático resulta ser **la informalidad de los mecanismos de participación de las OSC en torno a la adopción, implementación y seguimiento de políticas, programas y planes de acción en materia de garantías a la labor defensa de los derechos humanos**, lo que ha limitado el ejercicio de la democracia participativa. A pesar de que el proceso inició en el 2009 aún no se cuenta con un instrumento formal que permita su funcionamiento regular, muestra de ello es que las reuniones que se han hecho no atienden a lo evidenciando en la sentencia Su-546 de 2023. Según esta sentencia, en el Proceso Nacional de Garantías confluyen la MNG, las MTG y la CACEP. Dichas mesas tienen como fin acordar estrategias y acciones de prevención, protección e investigación con el fin de fortalecer las garantías para el ejercicio de las labores que adelantan en el país las organizaciones sociales, líderes y lideresas y personas defensoras de derechos humanos.

²⁰⁸ Ibidem

²⁰⁹ Fundación Paz y Reconciliación. 2023. Silenciando la esperanza.

²¹⁰ Cuestión Pública. Asesinatos de líderes y masacres sin tregua en el gobierno Petro. 5 de agosto de 2023. Disponible en: <https://cuestionpublica.com/asesinatos-de-lideres-y-masacres-sin-tregua-en-el-gobierno-petro/>.

²¹¹ ONU Derechos Humanos Colombia. Presentación del análisis de la situación de #DDHH en Colombia en el primer semestre de 2023.

En el país se ha demandado la formalización de una MNG y de las MTG, ya que su funcionamiento logra movilizar a las autoridades nacionales y territoriales para la adopción de medidas que garanticen la labor de las PDDH.

En la actualidad existe la Mesa Nacional y al menos 24 mesas territoriales²¹², que como no están constituidas formalmente se pierde la obligatoriedad de convocarlas y dinamizar una efectiva labor de denuncia y control social. Sólo recientemente fue reinstalada la MNG, el 11 de julio de 2024²¹³; los días 15 y 16 de enero de 2025, se realizó la segunda sesión de esta convocada también por el Ministerio del Interior, y recientemente, el día 31 de julio de 2025²¹⁴, se llevó a cabo la tercera sesión con la presencia de distintas organizaciones sociales de todo el territorio colombiano, así como entidades del alto nivel técnico y directivo del Gobierno Nacional. 215 La CIDH reconoció la existencia de estos espacios de diálogo, pero planteó su preocupación por cuanto pueden carecer de efectividad²¹⁶.

Violencia contra mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos

En Colombia, desde el 2009 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, viene advirtiendo que la violencia contra mujeres defensoras de derechos humanos y lideresas sociales ha aumentado de forma alarmante, reflejando patrones de discriminación y estereotipos de género arraigados. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, no se trata de hechos aislados ni de violencia común, sino de una forma de violencia sociopolítica de

²¹² Según información proporcionada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (2025), actualmente se encuentran instaladas 26 Mesas Territoriales en 23 departamentos, una en el Distrito Capital y dos de carácter zonal: Magdalena Medio y Pacífico Nariñense. Cada una de estas mesas cuenta con dinámicas propias, determinadas por el contexto territorial, el nivel de organización social y la respuesta institucional en cada región. Para los departamentos donde aún no se han instalado Mesas Territoriales —Bolívar, Cundinamarca, Boyacá, Guaviare, Guainía, Vaupés, Amazonas, Vichada, San Andrés, Providencia y Santa Catalina—, se ha diseñado una estrategia específica que permita avanzar en su implementación. Asimismo, se adelantan acercamientos con las entidades territoriales, consideradas primeros respondientes, con el fin de brindar la asistencia técnica necesaria para la instalación de estos espacios de participación. Asimismo, ha habido una insistencia de organismos de control como la Defensoría del Pueblo (2023) y plataformas de DDHH como la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (2021) y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (2021) en la solicitud de instalación de mesas en distintos territorios.

²¹³ Plataforma Colombiana de Derechos Humanos. «Mañana se instala con el Gobierno Nacional la Mesa Nacional de Garantías para la defensa de los DDHH», 10 de junio de 2024, disponible en: <https://ddhhcolombia.org.co/2024/07/10/manana-se-instala-con-el-gobierno-nacional-la-mesa-nacional-de-garantias-para-la-defensa-de-los-ddhh/>

²¹⁴ <https://ddhhcolombia.org.co/2025/01/20/en-la-mesa-nacional-de-garantias-se-evidencia-las-dificultades-para-concertar-medidas-de-seguridad-y-participacion-para-personas-defensoras-y-liderazgos-sociales-en-los-territorios-en-el-marco-de-la/>

²¹⁵ <https://ddhhcolombia.org.co/2025/01/20/en-la-mesa-nacional-de-garantias-se-evidencia-las-dificultades-para-concertar-medidas-de-seguridad-y-participacion-para-personas-defensoras-y-liderazgos-sociales-en-los-territorios-en-el-marco-de-la/>

²¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2019). Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>.

género, que afecta de manera desproporcionada y diferencial a las mujeres en razón de su rol en el espacio público (**Sentencia C-179 de 2021**). Estos ataques tienen una doble finalidad: castigar la transgresión de los roles de género tradicionales —según los cuales las mujeres no deben ocupar espacios de liderazgo—, y eliminar su trabajo político y organizativo.

En este sentido, la violencia física contra las mujeres operaría como una “ley de excepción” del patriarcado, utilizada para frenar el avance de sus luchas sociales y políticas. Así lo reconoció la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, al afirmar que:

“La pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, así como las labores de promoción social, liderazgo político o defensa de los derechos humanos, constituyen factores de riesgo para la vida, integridad personal y seguridad de las mujeres colombianas en múltiples regiones del país”.

De igual forma, en el Auto 098 de 2013, la Corte manifestó que las mujeres defensoras enfrentan riesgos que los hombres no padecen en igual proporción, como resultado de los roles preestablecidos que subvaloran la condición femenina. La Sala señaló que estas mujeres están expuestas a:

“abuso, agresiones, esclavitud sexual, trata de personas con fines sexuales y domésticos, amenazas de violencia sexual, humillaciones públicas con contenido sexual, mutilaciones con objetos cortopunzantes o quemaduras con mensajes denigrantes, así como amenazas dirigidas a sus hijos e hijas, lo que evidencia una afectación diferenciada que impacta los vínculos y bienes valorados desde su condición de género”.

Organizaciones de la sociedad civil también han documentado esta situación. En el informe *“Defensoras: Voces de vida y resistencia”* (2019), se reportaron 1.336 hechos violentos contra mujeres defensoras entre 2013 y 2019, de los cuales el 85% correspondieron a amenazas (1.132 casos), siendo este el tipo de agresión más frecuente. Según el informe:

“Infundir miedo a las mujeres defensoras es la forma de violencia más utilizada por los grupos que quieren silenciar sus reclamos y detener su acción colectiva”.

Más recientemente, el informe de Sisma Mujer (2022), con base en cifras de la Defensoría del Pueblo, registró 524 conductas vulneratorias entre 2020 y 2021, incluyendo amenazas y asesinatos como las más recurrentes.

La Relatora Especial sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos de la ONU, durante sus visitas a Colombia en 2009 y 2019, manifestó que las mujeres defensoras son las más expuestas al acoso, persecución y ataques con connotación sexista y sexual. Subrayó además que, debido a responsabilidades familiares, enfrentan mayores barreras para reubicarse y protegerse, y que los cuerpos de defensoras asesinadas presentan en algunos casos niveles extremos de sevicia, violencia sexual y tortura.

La Alerta Temprana 019 de 2023 de la Defensoría del Pueblo advierte que las lideresas enfrentan un riesgo estructural y sistemático, profundizado por el control territorial de actores armados ilegales y la débil respuesta del Estado. Las mujeres defensoras son

objeto de un continuum de violencias —económicas, físicas, sexuales, intrafamiliares, simbólicas y estructurales—, tanto en el ámbito público como en el privado. Además, los actores armados instrumentalizan los roles de cuidado como mecanismo de presión, afectando a sus hijos, hijas y redes cercanas. A esto se suman las violencias institucionales, como la estigmatización por parte de funcionarios, revictimización, y la falta de garantías para su labor.

En contextos de protesta social, la violencia basada en género también ha sido utilizada por la fuerza pública como forma de represión e intimidación, especialmente contra mujeres y población LGBTIQ+. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su visita a Colombia del 8 al 10 de junio de 2021, expresó su preocupación por el uso desproporcionado de la fuerza y la violencia sexista y racial, e instó al Estado a implementar medidas de protección con enfoque diferencial.

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso Yarce y otras vs. Colombia, reconoció la situación estructural de violencia contra defensoras en el país, incluyendo violencia sexual, tortura y desaparición forzada, y reiteró la responsabilidad estatal frente a la protección de su vida, integridad y labor como actoras clave de la democracia y la paz.

Baja articulación y capacidad limitada de las entidades del Gobierno para la respuesta institucional ante las advertencias de escenarios de riesgo para personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como a sus formas organizativas.

El contexto colombiano ha estado históricamente marcado por un conflicto armado interno que ha evolucionado de formas complejas y diversas. Aunque en los últimos años las dinámicas de violencia han cambiado, los efectos devastadores sobre la población civil persisten. Dentro de esta población, las PDDH y los LS son un sector especialmente vulnerable, convirtiéndose en objetivos de violencia debido a su papel en la defensa de sus comunidades y la promoción de derechos fundamentales.

Los informes de la Comisión de la Verdad, Human Rights y la ONU (ACNUDH) coinciden en que el conflicto en Colombia tiene un carácter triple: social, político y armado. El aspecto social se relaciona con la exclusión, la pobreza, la desigualdad y el despojo. El político se refiere a las dinámicas de poder, la represión, los asesinatos políticos y el control territorial. Por último, el aspecto armado se manifiesta en el uso constante de la violencia por parte de actores tanto estatales como no estatales.

Estos informes subrayan que no se trata solo de una lucha militar o criminal, sino de una conflagración compleja con profundas raíces estructurales y sociales.

Por su parte, el Informe Final “Hay futuro, si hay verdad” de la CEV (presentado el 28 de junio de 2022) reconoce explícitamente que el conflicto armado colombiano no es solo militar, sino que tiene un carácter profundamente social, político y económico.

La Comisión afirma que el dolor vivido por las víctimas no fue solo militar, sino social y profundamente transformador, destacando la influencia del trauma colectivo en la desconfianza y polarización social. De igual manera, el Informe enfatiza que el conflicto no fue meramente armado, sino una disputa por el poder y el control político y señala que sectores estatales y sociales legitimaron el uso de la fuerza y la estigmatización. Así mismo, el Informe subraya el carácter armado del conflicto y su vertiente económica con la irrupción del narcotráfico como un actor político y económico, destacando el impacto del modelo económico excluyente sobre el campo en especial, con el abandono de las economías campesinas.²¹⁷

En ese mismo sentido, Human Rights Watch, en sus informes mundiales del año 2024 y 2025, señala que, a pesar del Acuerdo de Paz de 2016, el conflicto ha evolucionado y persisten abusos por grupos armados, reclutamiento de menores, confinamiento y desplazamientos que exacerban desigualdades entre comunidades rurales e indígenas. Sumado a ello, resalta también que estos grupos obtienen poder a través de economía ilegal como la minería y narcotráfico, que afectan directamente los derechos sociales, económicos y culturales de la población civil.²¹⁸

De igual manera, el Informe del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH), del año 2024, en el que abordó la situación de los derechos humanos en Colombia, alertó sobre la consolidación de grupos armados ilegales, su control social y político en territorios, y el uso estratégico de la violencia (paros armados, confinamientos, reclutamiento forzado) particularmente en comunidades afro, indígenas y campesinas. Así como, la persistencia de fenómenos como el desplazamiento, confinamiento de personas y asesinatos a defensores de derechos humanos, vinculando estos hechos a la ausencia de presencia estatal y las fallas en la implementación del Acuerdo de Paz.²¹⁹

En sus informes correspondientes a los años 2022 y 2023, la OACNUDH indicó que en el 73 % y 74 %, respectivamente, los perpetradores fueron miembros de grupos armados no estatales y organizaciones criminales (Oacnudh, 14 de febrero de 2024, A/HRC/55/23, párr. 56; Oacnudh, 21 de junio de 2023, A/HRC/52/25, párr. 60).

El PSD indicó que durante 2023 (2024, p. 115) la presunta responsabilidad corresponde, en un 56 % (95 casos), a actores desconocidos; y en 2022 un 54 % (108 casos) tiene las mismas características, mientras que, en 2021, fue de un 40 % la misma autoría. En sus informes de 2020 a 2023 ha indicado que en los casos donde el presunto responsable es conocido, la mayor participación en los asesinatos es atribuible a los grupos paramilitares.

En 2023 la OACNUDH señaló su preocupación ante la información que revela la existencia de casos de corrupción y/o de connivencia entre miembros de la Fuerza Pública y organizaciones criminales o grupos armados no estatales, así como casos de omisión en

217 Informe Final “Hay futuro, si hay verdad”. Págs. 57, 58,95

218 Informe Mundial Human Rights, 2024 - 2025

219 Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2024

su deber de protección de comunidades y/o víctimas (14 de febrero de 2024, A/HRC/55/23, párr. 22), aspecto que ya había sido destacado con anterioridad en su informe de 2022.

Por su parte, la CIDH destacó una carencia en la respuesta del Estado, en relación con la protección de las personas que ejercen liderazgo social y la defensa de los derechos humanos, lo que les ha obligado a desplazarse forzosamente, debilitando los procesos organizativos ancestrales y la defensa de los derechos de estas comunidades (CIDH, 2024, p. 4).

El fortalecimiento de dichas relaciones de tolerancia y convivencia de la fuerza pública con estructuras paramilitares ha sido destacada por organizaciones internacionales que han señalado la preocupación por la presencia y fortalecimiento del Clan del Golfo (Autodefensas Gaitanistas de Colombia), que han copado espacios que ya habían sido controlados en el pasado por otras expresiones del paramilitarismo, y han identificado la ubicación de campamentos de estos grupos armados en las inmediaciones de instalaciones de las fuerzas de seguridad (Amnistía Internacional, 2023, p. 49).

Organizaciones nacionales de ddhh en igual forma han resaltado el fortalecimiento de la actuación de los grupos armados en los territorios, así como la connivencia u omisión de las autoridades públicas (CCEEU, 17 de julio de 2024)²²⁰. Adicionalmente, en tanto contribuye en el incremento del riesgo a la labor de defensa de los ddhh, o bien, en la ineficacia de los mecanismos de prevención y/o protección, es la relación de las AGC con poderes políticos en donde la justicia también ha sido parte de la estrategia de cooptación de la institucionalidad por dicha estructura (Indepaz, 2023)²²¹.

Otro aspecto que amerita especial preocupación para la labor de defensa de los ddhh es la proliferación de frentes de seguridad, que, según reportes de la Policía Nacional, en la actualidad superan los 14.500 en el país, y que tienen como centro de operaciones, en especial, Antioquia (2.556), Valle del Cauca (1.292), Bogotá (1.241), Atlántico (1.008), Bolívar (828), Nariño (366), Córdoba (372) y Cauca (185); zonas geográficas en las cuales

²²⁰ Así mismo, la Coordinación Colombia Estados Unidos (CCEEU) en su Boletín Nexus #2, «Reconfiguración del conflicto: avanzada paramilitar y control por el territorio en Remedios y Segovia (Nordeste Antioqueño)», ha señalado que «[a] pesar de la presencia militar, los paramilitares han podido llegar masivamente sin ningún percance. Los militares parecen no estar al tanto de nada, y cuando los medios de comunicación los interpelan responden que van a verificar la situación. Toda esta dinámica de connivencia, presencia pasiva y tolerancia al accionar y proceso de expansión y control territorial del paramilitarismo solo deja dudas sobre cuál es la real estrategia contrainsurgente del Estado, que más allá de la que plantean las autoridades centrales del gobierno, se concreta en la conducta efectiva de las Fuerzas Militares en el territorio» (p. 10).

²²¹ Según la CCEEU, en su Boletín Nexus # 2 (Reconfiguración del conflicto: Avanzada paramilitar y control por el territorio en Remedios y Segovia (Nordeste Antioqueño) «(...) se ha incrementado el accionar paramilitar de las AGC y se han multiplicado los eventos en que se ha denunciado la connivencia de tropas militares bajo su responsabilidad con las AGC en el área de dicho Comando Conjunto Caribe 5, que coordina las distintas fuerzas armadas de municipios de los departamentos de Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Chocó y Boyacá» (p. 3).

han sido sistemáticas las agresiones en contra de personas líderes y defensoras de ddhh y sus formas organizativas (Plataforma Nacional de Datos Abiertos de Colombia, 2024).

De acuerdo con la información presentada en la Alerta Temprana 019 de 2023 de la DP, mientras que las acciones armadas directas contra el Estado han disminuido en gran medida, los enfrentamientos entre grupos armados ilegales, como disidencias de las FARC, el ELN y organizaciones criminales, han aumentado²²². Estos conflictos no solo han afectado a las zonas rurales tradicionalmente asociadas con la guerra interna, sino que también han llegado a áreas urbanas como Bogotá (AT 030-18, 086-18, 023-19, 046-19), Medellín (AT 041-18, 059-18, 032-20), Cali (AT 085-18, 001-22), Barranquilla (AT 020-18, 037-20), Cúcuta (AT 011-20), Bucaramanga (AT 028-21) y el eje cafetero (Manizales, Armenia y Pereira AT 041-20) por mencionar algunas. Estas alertas destacan que los líderes sociales y defensores de derechos humanos no solo enfrentan amenazas en los territorios rurales, sino también en contextos urbanos.

Bajo este contexto, las comunidades civiles enfrentan un abanico de amenazas, como desplazamientos forzados, secuestros, extorsión, masacres y la instalación de minas antipersonales (MAP) y artefactos explosivos improvisados (MUSE)²²³. Uno de los factores clave que ha exacerbado la violencia contra las PDDH y LS en Colombia es el narcotráfico, que sigue alimentando el conflicto armado interno. En particular, el aumento de cultivos ilícitos y el tráfico de drogas ha fortalecido la capacidad militar de los grupos armados ilegales. Estos actores no solo se enfrentan entre sí por el control territorial, sino que también atacan a aquellos que perciben como una amenaza a sus intereses, incluidos los defensores de derechos humanos y líderes sociales.

El informe anual de OACNUDH reportó que en 2022 se verificaron 116 casos de homicidios de PDDH, de los cuales el 73% fueron atribuidos a grupos armados no estatales²²⁴. Este alarmante dato subraya la creciente influencia de estos actores en la perpetuación de la violencia, especialmente en regiones como Cauca, Nariño, Chocó o Arauca donde convergen el narcotráfico y el conflicto armado.

Entre 2019 y 2022, la DP reportó 2974 conductas vulneratorias contra PDDH, de las cuales 2060 fueron amenazas²²⁵. Las amenazas y los homicidios de defensores no solo afectan a las comunidades rurales e indígenas, como ha sido tradicionalmente el caso, sino que también comienzan a impactar a sectores más amplios, como servidores públicos, sindicalistas, activistas de derechos de las mujeres y gestores de paz. Esta diversificación de los objetivos de los grupos armados sugiere un cambio preocupante en las estrategias de control territorial y social de estos actores, que afecta directamente a los defensores de

²²² Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 019-2023.

²²³ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 019-2023.

²²⁴ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2022. Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia – OACNUDH. Consultado el 15-03-2023. Ver Párrafo 61. Disponible en: <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Anual-2022-encastellano.pdf>

²²⁵ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 019-2023.

derechos humanos. De la misma manera, se evidencia la **presencia y control permanente de organizaciones criminales, actores estatales que actúan en connivencia con estructuras paramilitares, empresas nacionales e internacionales en territorios que, mediante agresiones, impiden la labor de las personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como a sus formas organizativas mediante la estigmatización y diferentes formas de agresión.**

De conformidad con lo anteriormente expuesto, un análisis de las Alertas Tempranas emitidas por la DP revela que los factores territoriales son clave para entender la violencia contra los PDDH. Estos factores incluyen la presencia de economías ilícitas, como el narcotráfico y la minería ilegal, así como el despojo, uso y la tenencia de la tierra. En territorios donde convergen intereses políticos, económicos y geopolíticos, las comunidades locales y sus líderes son especialmente vulnerables²²⁶. La presencia de proyectos de infraestructura o la explotación de recursos naturales a menudo generan conflictos sociales y ambientales, en los cuales los defensores de derechos humanos desempeñan un papel crucial al resistir la entrada de actores externos que amenazan sus territorios.

La violencia contra los líderes en estos territorios es exacerbada por la falta de una presencia estatal efectiva y la escasa oferta de servicios públicos. En muchas zonas rurales y remotas, el Estado ha sido reemplazado por grupos armados ilegales que imponen su control sobre la población civil, agravando la vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos. Lo que, a su vez, se ve reflejado en relación con la **respuesta inadecuada de las autoridades, debido a la baja capacidad de respuesta para reaccionar ante las situaciones de riesgo y a la ineficiencia de las herramientas de planificación de las autoridades territoriales por el desconocimiento de las necesidades de las personas líderes y defensoras de derechos humanos y sus formas organizativas, así como de los enfoques diferenciales.**

Las debilidades del sistema de información estatal tampoco permiten conocer la magnitud de las agresiones a las personas líderes y defensoras de los DDHH. El proceso de documentación ha sido más sistemático por las OSC que lo vienen realizando desde los años noventa. En un esfuerzo por mostrar la gravedad de la situación desde 1990 y hasta el 31 de diciembre de 2022, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos registró 2.326 víctimas de homicidios y desapariciones forzadas (CSPP, s. f., p. 26), y con respecto a sindicalistas, la Escuela Nacional Sindical ha consolidado un mapa más completo de agresiones contra quienes promueven la defensa de derechos laborales que fue recogido, junto con otras fuentes, por la Comisión de la Verdad²²⁷.

²²⁶ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 019-2023.

²²⁷ La Comisión de la Verdad es su documento «Verdades inaplazables: violencia antisindical en el marco del conflicto armado», señaló que «Más de cinco décadas de conflicto armado interno en Colombia han dejado un aproximado de 15.481 violaciones de derechos humanos de personas sindicalizadas, desde la década de 1970 hasta el año 2021, entre las que se cuentan más de 3.295 homicidios, 7.650 amenazas y 1.954 hechos de desplazamiento forzado, entre otras victimizaciones que han enlutado al movimiento sindical» (2022a, p. 7).

Han sido también las OSC las que no solo han priorizado el análisis y procesamiento de información con respecto a homicidios y amenazas, sino otras agresiones y violaciones de los derechos humanos como atentados, desaparición forzada, desplazamiento forzado, violencia sexual contra las mujeres defensoras de ddhh, detenciones arbitrarias y criminalización, estigmatización, robo y jaqueo de información²²⁸.

Por otra parte, se advierte que **el seguimiento de las recomendaciones a las alertas tempranas por la DP es ineficaz para mitigar las afectaciones y agresiones a personas líderes y defensoras de ddhh y sus formas organizativas**, a lo que se agrega, que el componente de respuesta y reacción rápida de las entidades del orden nacional funciona a la manera de una lista de chequeo, anotando el desarrollo de actividades normales, sin atender el impacto en la transformación del riesgo, lo que implicaría implementar acciones adicionales o complementarias, que superen la situación de amenaza²²⁹..

En la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) se evidencia que **la actuación de las entidades tanto nacionales como territoriales es inoportuna para responder a las recomendaciones de las alertas tempranas**. Esto se demuestra en que entre enero de 2017 y julio de 2024 la Defensoría del Pueblo emitió 234 informes en los que se tiene que en menos del 1 % de las alertas ha tenido una gestión de cumplimiento alta, el 20,5 % media, en un 54 % ha sido bajo y en 23 % no se reporta ninguna calificación de la gestión del riesgo. Solo en dos casos el riesgo ha sido mitigado, en 138 se mantiene su evolución y respecto de 83 de ellos se ha considerado que tiende a agravarse²³⁰.

A estos factores se suma la desconfianza de la población en la institucionalidad para denunciar las constantes amenazas o agresiones contra la población defensora de DDHH debido a la desconfianza en la institucionalidad producida por el continuo incumplimiento de los compromisos en otros espacios²³¹. Esta desconfianza es producto, entre otros factores, por el uso indebido del derecho penal también puede generar división comunitaria, ya que al procesarse penalmente a un defensor o una defensora es común que se genere desconfianza e inseguridad colectiva, así como un clima de miedo, amenazas, señalamientos y ostracismo social²³².

²²⁸ La Fiscalía General de la Nación también presenta cifras con respecto a la violencia antisindical referida a avances de esclarecimiento.

²²⁹ Ver como ejemplo procedimiento establecido en la UARIV para participación y reportes al CIPRAT (1 de abril de 2019. «Procedimiento CIPRAT. Sistema Integrado de Gestión. Prevención de hechos victimizantes», disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2019/04/Procedimiento-CIPRAT-2.pdf>

²³⁰ Las sesiones de seguimiento previstas en el artículo 14 del Decreto 2124 de 2017 no tienen el alcance de analizar el impacto de las medidas adoptadas y la continuidad del riesgo, ni de coordinar las complementarias, en tanto se limitan a la transmisión o reporte de tareas o labores realizadas, con lo cual el seguimiento adquiere un carácter meramente formal.

²³¹ Corte Constitucional, Su-546 de 2023

²³² CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág. 221.

En conclusión, la violencia contra los defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia es un problema complejo que responde a múltiples factores, incluidos el narcotráfico, la presencia de economías ilícitas, la polarización política y la estigmatización. Sin embargo, también responde a la **inadecuada respuesta de las entidades estatales ante las constantes agresiones a personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como a sus formas organizativas**. Estas dinámicas se ven exacerbadas por la debilidad institucional del Estado, la fragmentación social y la falta de protección efectiva para los defensores. A medida que la violencia se reconfigura y afecta tanto a contextos rurales como urbanos, es fundamental que el Estado colombiano implemente políticas integrales que aborden las causas estructurales de la violencia y garanticen la seguridad de aquellos que luchan por los derechos humanos en el país. Sin una respuesta coordinada y eficaz, los PDDH y líderes sociales seguirán siendo víctimas de un conflicto que amenaza no solo sus vidas, sino también el tejido social de Colombia.

Asimismo, **el control sobre las actuaciones que se adelantan en la CIPRAT resultan ser formales o nominales**, tal como lo señaló la Corte Constitucional al sostener que «las sesiones de la CIPRAT a las que convoca el Ministerio del Interior tras diez días de la emisión de la alerta para el seguimiento a las medidas, muchas veces se limitan a la descripción de estas más que a un análisis crítico de las mismas, dejando pasar la oportunidad para la disertación y concreción de medidas complementarias que realmente impacten en el territorio» (Sentencia SU 546 de 2023, párr. 740).

Los problemas relacionados con la baja articulación de las entidades estatales a fin de promover una política de prevención adecuada vienen siendo diagnosticados desde tiempo atrás (Corte Constitucional, 26 de enero de 2009, Auto 008) y se mantienen en la actualidad al no ser superados con la implementación del Plan de Acción que sirvió como mecanismo para cumplir el CONPES 4063 de 2021²³³.

Los factores que inciden en la baja articulación institucional en la prevención fueron destacados en los encuentros territoriales y en el diálogo con las instituciones, así: i) la inexistencia de protocolos al interior de las entidades, que permitan tener claridad en las rutas a seguir dentro de la institución y en relación con otras entidades públicas; ii) el desconocimiento sobre quiénes son los enlaces en cada institución para el desarrollo de la labor; iii) la falta de presupuesto al interior de las entidades para el desarrollo de esta labor; iv) la no inclusión de las labores de garantías a las personas defensoras de derechos humanos, en la planeación y dentro de la misionalidad institucional; v) la inexistencia de diálogo entre las instituciones para abordar las problemáticas; vi) la asignación de responsabilidades a entidades, que no encajan en su misionalidad y vii) la ausencia de un

²³³ En el CONPES 4063 se alertó como aspecto problemático la existencia de multiplicidad de instancias para la articulación institucional y participación ciudadana, las cuales han carecido de ejercicios de seguimiento y evaluación que orienten la implementación de acciones y que permitan medir sus efectos e impactos en las garantías a la población objetivo de la política. A ello se suma la dificultad en la coordinación entre la nación y el territorio para el desarrollo de estrategias de prevención y mitigación del riesgo.

mapa de competencias y protocolos que definan rutas, procedimientos, plazos y responsables.

Los actuales mecanismos de protección a las personas líderes y defensoras y sus formas organizativas son ineficaces para evitar las agresiones de las que son víctimas

El deber de protección de las personas líderes y defensoras de DDHH y sus formas organizativas se ve afectado por la desarticulación entre las entidades para definir e implementar medidas de protección oportunas, idóneas y eficaces. Esto sucede tanto en medidas individuales como colectivas, debido a la proliferación de normatividades y espacios de coordinación, los cuales en muchas oportunidades se superponen en sus funciones y participantes. Entre 1995 y 2021 han sido expedidos más de 34 instrumentos entre leyes y decretos, y creados más de 18 espacios de coordinación nacional y local, según se indicó en el CONPES 4063 de 2021 (p. 51). Por su parte, el Plan de Acción Operativo del CONPES 4063 (PAO) no ha contribuido a la integración y articulación interinstitucional, entre las entidades del orden nacional y entre estas y los entes territoriales (gobiernaciones y alcaldías) (Corte Constitucional, Sentencia SU-546/2023, párr. 842).

A esta dificultad para la articulación se suma que los mecanismos de reacción inmediata son inadecuados para atender los riesgos a que están expuestas las PDDH y los LS, debido a que los trámites y procedimientos para seguir, la identificación de enlaces en las instituciones y las rutas no funcionan en los horarios en los cuales suceden los hechos, lo que dificulta que la atención inmediata a los hechos que se presentan en contra de las personas defensoras de derechos humanos. Un aspecto que resulta ser relevante en la garantía de protección es el relacionado con el funcionamiento de la Unidad Nacional de Protección y los tiempos que suele tardar en abordar un caso, realizar el estudio de riesgo, definir las medidas e implementarlas. En muchas ocasiones su actuación resulta siendo tardía, con lo que se ocasionan daños irreparables a la vida, libertad e integridad personal, así como al ejercicio de la labor. En ese sentido, la Contraloría (2023) ha señalado como una de las mayores afectaciones la reacción tardía de las evaluaciones de riesgo colectivo, ya que su duración, es de 269 días calendario, lo que termina afectando los derechos a la vida e integridad de los colectivos solicitantes, especialmente de comunidades indígenas y afrocolombianas. Una de las razones es la falta de personal técnico para atender este tipo de solicitudes, debido a la mayor cantidad de actividades que implican, como las concertaciones con los colectivos y la aplicación del enfoque diferencial.

Durante el año 2020 el número de días hábiles promedio que tomó el estudio de riesgo para la implementación de medidas de protección fue de 169,4 días (UNP, 2021, p. 16). En 2021, los días promedio que tomó la evaluación de riesgo realizada por la UNP fue de 70,34 días (UNP, 2022, p. 30), y para el año 2022 el número de días de evaluación del riesgo fue en promedio de 62,02 días hábiles (UNP, 2023, p. 30). Para el año 2023 no se cuenta con información. En todo caso, los términos autorizados continúan siendo duplicados, ello sin tener en cuenta el plazo para que sea estudiado y decidido en el CERREM, la resolución proyectada y notificada y la efectiva implementación de la medida, lo que puede generar

que la persona líder y defensora permanezca durante numerosos meses, bajo situación de desprotección.

A lo anterior se suma la tardanza en la implementación de las medidas para personas calificadas con un nivel de riesgo extraordinario. Se evidenciaron retrasos de hasta más de siete meses en la entrega de las medidas de protección de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP). Aunque se busca proteger los derechos fundamentales de la vida, libertad, seguridad e integridad personal del beneficiario, en el 70% de los casos los términos de implementación de la medida de protección -vehículo- son irrazonables y desproporcionados, ya que no se respetan los plazos previstos (UNP, 2023, p. 30).

En relación con la revaluación de las medidas de protección, el informe de la UNP concluye que existe extemporaneidad en la realización de las revaluaciones, ya que las asignaciones de 2018 y 2019 solo fueron tramitadas hasta 2020. Esto evidencia el incumplimiento del procedimiento, cuya finalidad es valorar si el riesgo ya clasificado disminuyó, se mantuvo o se incrementó conforme al desarrollo de la amenaza valorada.

Otro problema relacionado con la protección es la falta de flexibilidad de las medidas colectivas e individuales, que no contemplan las particularidades de los enfoques diferenciales, resultando inadecuadas para poblaciones con características diversas. Los protocolos actuales no consideran las condiciones del territorio donde se ejerce la labor de defensa de los derechos humanos, no hay concertación con la población beneficiaria, especialmente con mujeres defensoras y líderes de la población LGBTIQ+, y no respetan la autonomía de las organizaciones y comunidades. En el caso de las medidas individuales, se cuestiona la falta de lugares de acogida y la imposibilidad de extender las medidas al núcleo familiar para asegurar la integración educativa de los hijos e hijas. Esto contribuye a que los criterios de adopción o permanencia de las medidas no contemplen la participación y los contextos reales que enfrentan los líderes o defensores de derechos humanos, como la falta de conectividad e infraestructura para la comunicación en caso de emergencia. Esta situación se debe a una debilidad estructural del Estado, relacionada con su falta de presencia y acción integral en estos territorios, lo que afecta la garantía del ejercicio de los derechos y el suministro de bienes públicos esenciales (justicia, educación, salud, saneamiento básico, desarrollo agropecuario, infraestructura vial, etc.), necesarios para mejorar la calidad de vida y superar las condiciones que permiten la presencia de grupos armados ilegales y la indebida acción de poderes políticos locales (Contraloría, 2023).

En este contexto, las plataformas de mujeres que hacen seguimiento al Programa Integral de Garantías han advertido deficiencias estructurales adicionales en el funcionamiento de la UNP, especialmente en relación con la incorporación del enfoque de género. Se destaca la inactividad de la Mesa de Género desde 2020, la débil interlocución con la asesora de género, y la falta de implementación del Protocolo de Análisis de Riesgo para Mujeres Líderesas. También se señala el desconocimiento del protocolo interno frente a casos de acoso, abuso y discriminación dentro de los esquemas de protección, así como el incumplimiento de la Resolución 805 de 2012 en cuanto a la participación efectiva en el CERREM Mujeres. A ello se suman prácticas de estigmatización por parte de funcionarios,

valoraciones de riesgo que desconocen las dinámicas territoriales y de género, y el uso inadecuado de los Cerrem regionales, lo cual ha incrementado el riesgo para algunas lideresas.

Asimismo, preocupa la falta de seguimiento a la implementación de las medidas de protección recomendadas por el CERREM, así como la ausencia de claridad institucional sobre quién asume dicha responsabilidad. El desconocimiento del proceso de reestructuración de la entidad, y la falta de articulación interna y externa con las organizaciones de mujeres, profundizan la desconfianza en la capacidad institucional de la UNP para responder de forma adecuada y oportuna. En conjunto, estos problemas evidencian la necesidad urgente de revisar los procedimientos, fortalecer la perspectiva de género y asegurar un enfoque de seguridad humana, integral y feminista en el diseño y ejecución de las medidas de protección para lideresas y defensoras de derechos humanos.

La UNP ha resaltado los avances en el número de casos colectivos atendidos en 2022, con 124 órdenes de trabajo, de las cuales 78 corresponden a pueblos indígenas, 24 a comunidades NARP y 22 a otras colectividades. En relación con los casos presentados al CERREM, se reportó un total de 61, que corresponde al 49,1% de la totalidad de los casos asignados (UNP, 2023b).

Entre tanto durante 2023 fueron presentadas 180 solicitudes, de comunidades étnicas (156), defensoras de DDHH (23) y 1 de otros, solicitudes respecto de las cuales se realizaron 114 evaluaciones, ascendiendo al estudio del 63 % de los casos solicitados.

La ruta de protección colectiva posee entre sus medidas el apoyo a la infraestructura física para la protección integral colectiva; fortalecimiento organizativo y comunitario; fortalecimiento de la presencia institucional; establecimiento de estrategias de comunicación, participación e interacción con entidades del orden local, departamental y nacional que disminuyan el grado de exposición a riesgos del colectivo; medidas de atención psicosocial, entre otras, conforme a lo establecido en el Decreto 2078 de 2017. A su vez, de manera simultánea, el Decreto 660 de 2018 establece entre las medidas a implementar misiones humanitarias y de verificación, impulsando la respuesta institucional; medios de comunicación y alarmas adaptadas a las condiciones de territorio; medidas arquitectónicas para fortalecer y proteger el entorno de las comunidades; y fortalecimiento de las comunidades y organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos en los territorios.

Lo anterior está significando una duplicidad entre los instrumentos normativos de protección colectiva, tanto en la competencia para la implementación como en el tipo de medidas. Mientras el Decreto 2078 deja la protección en cabeza de entidades del orden nacional, principalmente de la UNP, Ministerio del Interior y CERREM colectivo, el Decreto 660 da competencia a alcaldes y gobernadores. Dicha duplicidad entre los dos instrumentos normativos de protección colectiva provoca que su implementación se realice de manera desarticulada y parcial.

Por otro lado, ha destacado como un aspecto problemático la tercerización de las funciones (suministro de vehículos y personal de protección) por empresas privadas, situación que ha

posibilitado procesos de cartelización y corrupción, así como el uso indebido de los esquemas de protección. Dicha situación ha dejado interrogantes alrededor de la efectividad y transparencia de las medidas (Oacnudh y Defensoría del Pueblo, 2023).

Los problemas enunciados en materia de protección fueron expuestos por la PGN ante la Corte Constitucional al condensarlos de la siguiente manera: (i) al estudiar el nivel de riesgo no se incluye de manera clara el contexto del peticionario; (ii) el servicio de protección está tercerizado, lo que implica que el personal propuesto por los líderes debe cumplir con los estándares requeridos por la empresa de seguridad privada y esto dificulta la aplicación de un enfoque étnico; (iii) las medidas de protección que adopta la UNP no responden a un enfoque territorial y suelen ceñirse al botón de apoyo, chaleco, al vehículo convencional, vehículo blindado, u hombre de protección o esquema de protección; (iv) el presupuesto asignado a la UNP se agota antes de terminar la vigencia fiscal; y (v) el término establecido en el Decreto 1066 de 2015 para realizar el estudio del riesgo es reiteradamente desconocido (Corte Constitucional, Sentencia SU 546 de 2023).

También la Corte Constitucional, en la Sentencia SU 546/2023, ha destacado la existencia de obstáculos adicionales en la UNP, a saber:

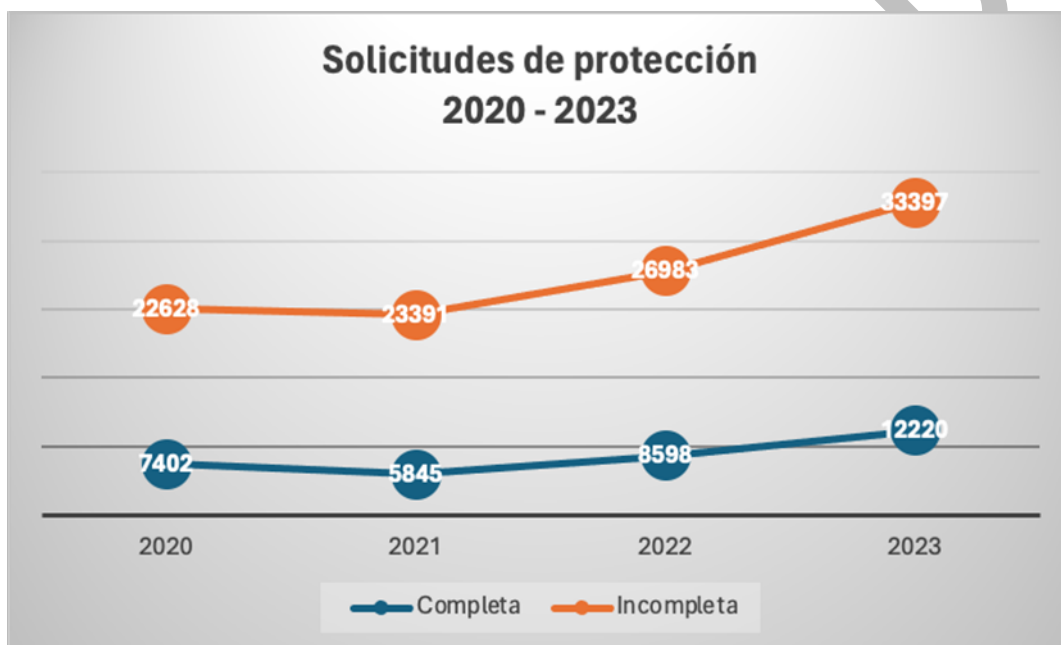
- Adolece, en sus medidas, de tener en cuenta los enfoques de género, territoriales, étnicos e interseccionales, limitando las medidas a las ordinarias existentes en el programa de protección y se identifica una situación de desprotección de los miembros de las familias de las personas en riesgo.
- Se deben reconsiderar las medidas de protección colectiva, en la lógica que han sido asumidas, pues no es adecuado referirse a una medida de protección colectiva cuando se asigna el mismo esquema a tres personas por vivir en la misma ciudad y ejercer la misma función. Este tipo de medidas desconoce el riesgo individual de cada defensor y pone en riesgo la vida de los protegidos.
- No se parte de la presunción de riesgo y se traslada la carga de la prueba para la acreditación del riesgo a la persona defensora. Adicionalmente se somete a requerimientos excesivos, entre ellos el de acreditar su condición para presentar una solicitud.
- No se ha asegurado la implementación mediante el fortalecimiento de la capacidad de las entidades territoriales y no se han incorporado en los planes integrales de prevención y protección las alertas y recomendaciones de la DP.
- Se hace necesario un rediseño de estrategias integrales para la implementación de medidas de protección colectivas que sean realmente efectivas y eficaces.

En relación con el sistema de manejo de la información al interior de la UNP, se concluyó en el mismo informe que al «verificar las bases de datos de las solicitudes de protección (individual y colectivo) vigencias 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, suministrada por el Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación del Riesgo y Recomendaciones (GRAERR) la misma registra un total de 2.411 casos, de los cuales 2.003 tienen fechas e información completa (...) sobre los 408 restantes no fue posible extraer conclusiones, por ausencia de datos. Es por lo anterior que no es posible realizar el análisis total de los casos en cuanto

a las extemporaneidades y los puntos de control predeterminados por los procedimientos de la evaluación de riesgo e implementación de medidas».

Un aspecto que resulta ser preocupante es el relacionado con el número de solicitudes que no se tramitan, por ser calificadas como incompletas. Con el paso de los años el número de solicitudes elevadas a la UNP se ha incrementado, así como el número de solicitudes consideradas como incompletas, como se aprecia en la gráfica a continuación.

Gráfico n°1: Solicitudes de protección



Fuente: informes de gestión de la UNP de 2022 y 2023.

Respecto de la trascendencia e importancia de los esquemas de protección colectiva la Corte Constitucional destacó que estos "(...) tienen mayor potencial para transformar el escenario de violencia generalizada. Retomando la idea de seguridad humana, preventiva e integral, es imperioso que el Estado privilegie los mecanismos colectivos de protección. Tal como lo relatan algunos de los accionantes, la seguridad personal no puede limitarse a la asignación de escoltas, de carros o de botones de pánico; es necesario que haya un esfuerzo de todo el Estado por recuperar integralmente esos territorios, de manera que la seguridad se asuma de manera colectiva y no solo en función de las amenazas que experimente un determinado líder o lideresa".²³⁴

²³⁴ Sentencia SU 546 de 2023, párr. 753

De los diálogos y evaluaciones institucionales²³⁵ fue posible establecer varios problemas que existen en relación con la protección colectiva, que inciden en la efectividad del mecanismo, a saber:

- Las labores de coordinación y articulación se han visto restringidas por la falta de planes, programas, proyectos y presupuesto para la implementación de las medidas integrales de prevención y protección por las entidades de orden nacional y territorial. Adicional, siendo los entes territoriales (municipios) los primeros respondientes, no cuentan con capacidad política, presupuestal y administrativa para asumir la labor.
- Las medidas no cuentan con un enfoque de transformación territorial, de carácter integral. En su concepción están miradas esencialmente a comunidades y organizaciones, con lo cual su alcance preventivo puede verse limitado. Además, ofertan lo disponible como una respuesta de protección y prevención, pero son precarias y no cuentan con un enfoque de garantía de derechos. Las medidas de infraestructura no se implementan, en su mayoría, por el alto costo y la carencia de presupuesto institucional.
- No existe una debida coordinación y articulación entre el Ministerio del Interior y la UNP, situación que complejiza la atención al coexistir dos normatividades en materia de protección colectiva, como son los decretos 660 y 2078 de 2018. La UNP no tiene la capacidad política para articular medidas con otras entidades, con lo cual se afecta la integralidad de la respuesta Estatal.
- La participación de las comunidades y organizaciones en el CERREM no es efectiva, dado que en la decisión final no son incluidas, tomándose como base para ello las consideraciones del analista.
- La notificación de las resoluciones que declaran riesgo y adoptan medidas son tardías. Después de aprobado el caso en el CERREM, todos los trámites pueden tardar aproximadamente cuatro meses en total. Se ha resaltado que, en el proceso de seguimiento a las medidas de protección colectivas, no se suele tener en cuenta las medidas pendientes por implementar y tampoco revisar cuales requieren ser ajustadas en fechas de implementación o en diseño.
- El seguimiento a la implementación de las medidas de protección colectiva se ha ido circunscribiendo a la remisión de oficios, dada la falta de presupuesto, con lo cual se limitan las acciones de impulso para la implementación de las medidas.
- La UNP es la única entidad que responde a la implementación de las medidas porque cuenta con un recurso específico para la implementación de la ruta colectiva. Las demás entidades responden con ofertas desfinanciadas y que muchas veces se convierten en capacitaciones, lo que no responde a la mitigación de riesgos y a la garantía de derechos.

En tal sentido el llamado de la Corte Constitucional es relevante, pues “(...) [d]entro de los aspectos que requieren especial atención, para poder avanzar hacia su implementación, se

²³⁵ Entrevista de relacionamiento institucional con el Ministerio del Interior, 21 de marzo de 2024.

resaltan (i) la articulación de las instancias establecidas en el marco del Decreto 660 de 2018, y la coordinación de estas con normativas e instancias anteriores a la firma del AFP, así como con aquellas creadas también en virtud de este acuerdo (Decretos 1581 de 2017, 2074 de 2017, 2124 de 2017); (ii) la regularidad en las reuniones de los Comités Técnicos previstos en el marco del Decreto 660 de 2018, y las garantías suficientes en términos de convocatoria y de efectiva participación de la sociedad civil; y (iii) la definición de los criterios de priorización para la selección de los denominados Planes Piloto y el inicio de implementación del Programa. De forma particular, se resalta la necesidad de (iv) emprender esfuerzos presupuestales para implementar las medidas de protección, de modo que resulta urgente definir partidas o rubros específicos de las entidades territoriales y nacionales que permita su materialización”²³⁶.

Continuidad de las agresiones contra las personas líderes y defensoras de DDHH y sus formas organizativas ocasionadas por las falencias en los procesos de verdad, memoria, inteligencia y contrainteligencia

Uno de los impactos sociales del conflicto en Colombia ha sido el miedo, desgaste de relaciones sociales y la desconfianza hacia aquellos con quienes existen diferencias políticas o sociales, así como hacia quienes despliegan el poder de las armas o el dinero, y frente al propio Estado y su participación en la guerra. En ese sentido, la CEV, en su informe final manifiesta como uno de los obstáculos para la convivencia, la continuación de conflictos armados localizados, donde priman las dinámicas criminales, el asesinato de líderes y excombatientes y la carencia de un clima propicio para la reconciliación y la paz grande, que involucre a toda la población colombiana²³⁷. Estos obstáculos conllevaron a encontrar hallazgos sobre las persistentes agresiones contra personas líderes y defensoras de DDHH. Al respecto, señala la CEV en su informe final:

“Conforme se dio una agudización del conflicto armado, los movimientos sociales, los partidos políticos y la movilización de la sociedad civil afirmaron su independencia y autonomía, exigiendo, de forma cada vez más explícita, no ser involucrados en las hostilidades. El respeto de los derechos humanos y del DIH, la búsqueda de la paz y la presión para que los respectivos gobiernos y las guerrillas se sentaran a buscar una salida política y negociada al conflicto armado han sido parte de las banderas de las organizaciones de la sociedad civil, comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, movimientos de mujeres, sindicatos y otros muchos grupos. La falta de comprensión por parte del Estado y de la fuerza pública de estas agendas ha llevado a que todos esos grupos sean señalados como parte de ese enemigo interno y acusados de tener influencia de los grupos armados.

²³⁶ Sentencia SU 546 de 2023, párr. 758

²³⁷ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Informe final, Capítulo: Hallazgos y recomendaciones, 2022. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>

Las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH no han hecho más que generar desconfianza de la población y las organizaciones”²³⁸

El AFP, pone énfasis en las penas para los responsables, orientadas a la reparación de las víctimas y de la sociedad. Así, se abre la oportunidad para conocer la verdad en la voz de los responsables y cerrar las heridas, rescatando la humanidad de quienes se vieron envueltos en la violencia, con especial atención a las necesidades de las víctimas, pero también ofreciendo a los responsables la oportunidad de reconocer sus responsabilidades y emprender acciones para reparar a las víctimas.

Los reconocimientos de responsabilidad ofrecen oportunidades para revelar verdades que, muchas veces, permanecen ocultas. Constituyen, además, un ejercicio innovador que incorpora aprendizajes y experiencias previas en el marco de procesos de paz, tribunales de Justicia y Paz, así como en los escenarios impulsados por la Comisión de la Verdad. El reconocimiento público a las víctimas contribuye a disminuir el sufrimiento ocasionado por la estigmatización que, durante años, han soportado por haber sido señaladas como parte o colaboradoras de un grupo armado opositor, y al mismo tiempo, busca restituir o limpiar el buen nombre de sus familiares.

Los procesos de reconocimiento y dignificación de las víctimas están estrechamente vinculados con su derecho a la verdad y con las medidas de satisfacción en el marco de la reparación integral, tal como lo reconocen instrumentos internacionales²³⁹ y nacionales²⁴⁰.

La aplicación de las medidas de justicia transicional no puede “suceder a espaldas de las víctimas, sin su valiosa participación”²⁴¹. La participación de las víctimas es esencial ya que permite que los mecanismos implementados por el Estado tengan en cuenta en sus actuaciones el sentido de justicia de las víctimas, y consideren sus necesidades y expectativas respecto a la satisfacción de sus derechos. Igualmente, constituye un elemento decisivo para la legitimidad de las medidas adoptadas en este marco, ya que “la

²³⁸ Ibidem. Pág. 220

²³⁹ Véase: Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, Distr. General A/HRC/21/46, 9 de agosto de 2012; Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, Distr. General A/HRC/34/62, 27 de diciembre de 2016; Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli, Distr. General A/74/147, 12 de julio de 2019; OACNUDH, Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Comisiones de la verdad. HR/PUB/06/1. Nueva York y Ginebra, 2006; OACNUDH, Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de reparaciones. HR/PUB/08/1. Nueva York y Ginebra, 2008; OACNUDH, Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Consultas nacionales sobre la justicia de transición. HR/PUB/09/2. Nueva York y Ginebra, 2009; OACNUDH, Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Iniciativas de enjuiciamiento. HR/PUB/06/4. Nueva York y Ginebra, 2006; OACNUDH, Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Archivos. HR/PUB/14/4. Nueva York y Ginebra, 2015.

²⁴⁰ En el ámbito nacional, los actos de reconocimiento público están reconocidos en la Constitución por medio del Acto Legislativo 01 de 2017 y forman parte del reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos.

²⁴¹ Ibid., párr. 54

participación en sí misma es una forma de reconocer y empoderar a las víctimas” y contribuye a darles visibilidad y ayudarlas a que sus voces y demandas ocupen un lugar relevante en la esfera pública, el hecho de que las declaraciones y reconocimientos sean públicos se asocia a la reivindicación de una identidad positiva y de buen nombre de las víctimas²⁴². A pesar de estas implicaciones, estos procesos no han tenido la aceptación necesaria debido al **bajo reconocimiento a los procesos de verdad y memoria de iniciativa de las personas líderes y defensoras de derechos humanos que han sido víctimas de agresiones**.

La garantía de este derecho implica que las víctimas sean consultadas en las decisiones que las afectan, y puedan involucrarse activamente en las acciones que buscan amparar sus derechos. La participación debe ser garantizada “en todas las etapas de la formulación, ejecución y supervisión de cada una de las medidas de justicia de transición”.

Por otra parte, la Comisión de la Verdad destaca que la evolución de los servicios de inteligencia en Colombia, tanto militares como los vinculados directamente a la presidencia de la República, evidencia una implementación de estrategias contrainsurgentes que, en muchos casos, afectaron a la población civil, opositores políticos y miembros de movimientos y organizaciones sociales. Además, la necesidad de dismantelar diversos mecanismos surgió como respuesta a las denuncias de víctimas y organizaciones de derechos humanos, fallos de cortes nacionales y presiones de instituciones de los Estados Unidos que investigaban estos hechos²⁴³.

La persistencia de ciertas prácticas por parte de los organismos de inteligencia se fundamentó en la noción del “enemigo interno”, lo cual condujo a conceptualizar la defensa de los derechos humanos como una “guerra jurídica”. Este término ha sido empleado para justificar ataques contra defensores de derechos humanos, ignorar denuncias y perpetuar la impunidad. Es imperativo modificar la perspectiva de estas entidades, implementar mecanismos de control efectivos y cesar la consideración de la población y los movimientos sociales como actores en un conflicto armado. Este cambio de enfoque y mentalidad es esencial para la construcción de paz²⁴⁴.

En consecuencia, en atención al **desconocimiento de la sociedad y de las víctimas sobre la información ilegalmente obtenida y almacenada**, la Comisión de la Verdad recomendó al Gobierno nacional, especialmente al sector Defensa, avanzar en acciones que permitan el acceso a la información de inteligencia y contrainteligencia que haya cumplido el término legal de reserva; asimismo, realizar los ajustes normativos e institucionales al sistema de depuración de archivos de inteligencia y contrainteligencia.

En el caso CAJAR vs Colombia, la Corte IDH afirmó que las actividades de inteligencia del Estado inciden en el derecho a la vida privada y deben estar reguladas legalmente. Entre 1990 y 2005, entidades como las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el Departamento

²⁴² Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Informe final, Capítulo: Hallazgos y recomendaciones, 2022. Pág. 589

²⁴³ Cfr. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. “Hay futuro si hay verdad”. Informe Final, Capítulo Hallazgos y Recomendaciones, p. 413 y ss.

²⁴⁴ Ibid.

Administrativo de Seguridad (DAS) llevaron a cabo operaciones de inteligencia sin un marco legal aprobado o supervisión judicial, infringiendo los derechos establecidos en la CADH. Específicamente, el DAS realizó interceptaciones de comunicaciones, ingresos a domicilios y recopilación de datos personales sin autorización para fines políticos ilegítimos. Además, se determinó que la Ley 1621 de 2013 y el Decreto 2149 de 2017 no satisfacen los estándares internacionales de protección de datos personales²⁴⁵.

De esta manera, la Corte IDH ha instruido al Estado colombiano a reformar la Ley 1621 de 2013 y el Decreto 2149 de 2017 para asegurar que su regulación se alinee con los estándares internacionales detallados en la Sentencia. Además, se ordena aprobar la legislación necesaria para establecer mecanismos o procedimientos que protejan el derecho a la autodeterminación informativa de las personas cuyos datos sean parte de los archivos de inteligencia estatal. Asimismo, se requiere la adecuación de los manuales de inteligencia y contrainteligencia de los organismos con facultades en estas materias, para que cumplan con los estándares internacionales pertinentes.

De acuerdo con las consideraciones expresadas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 546, además de los criterios técnicos que orientan la construcción de IGED y con base en la asesoría técnica brindada por el DNP, se definió como problema principal del eje de justicia efectiva el siguiente:

La insuficiente capacidad institucional para garantizar el derecho de justicia efectiva en la investigación de delitos contra PDDH y sus formas organizativas

El árbol de problemas del eje de justicia efectiva está dividido en 4 causas que dan respuesta a los problemas jurídicos planteados por la Corte Constitucional:

- i. Deficiencia en la aplicación del principio de debida diligencia en la investigación de las afectaciones en contra PDDH.
- ii. Capacidad limitada para investigar delitos contra PDDH.
- iii. Apropiación limitada por parte de algunos funcionarios de la entidad respecto a la cultura institucional alrededor de la defensa de derechos humanos.
- iv. Insuficiente articulación intrainstitucional e interinstitucional para la investigación y judicialización de delitos en contra de PDDH.

Por otra parte, la falta de justicia efectiva en la investigación de delitos contra defensores de derechos humanos en Colombia se constituye en un obstáculo para proteger a quienes arriesgan sus vidas en la lucha por la dignidad y los derechos fundamentales. A pesar de los numerosos ataques, amenazas y asesinatos que se han documentado, los procesos judiciales a menudo están marcados por la impunidad, la lentitud y la falta de garantías adecuadas. Esto no solo desanima a las víctimas a denunciar, sino que también perpetúa un ambiente de violencia y vulnerabilidad. Esta deficiencia en las instituciones refleja problemas estructurales dentro del sistema de justicia, que complican la identificación y

²⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2023. *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia. Sentencia de 18 de octubre de 2023 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*.

sanción de los culpables, erosionando la confianza de la sociedad en la capacidad del Estado para asegurar la seguridad y el respeto de los derechos humanos.

En ese mismo sentido, la Honorable Corte Constitucional abordó en la Sentencia SU 546 de 2023, señala fallas en “los ineficaces procedimientos de investigación y sanción de los delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos” como parte de la estructuralidad del problema. Esto evidencia que los procesos judiciales no están diseñados ni operan con la eficacia mínima exigible.

El informe de Amnistía Internacional titulado: "Esperanza bajo riesgo: La falta de un espacio seguro para defender derechos humanos en Colombia continúa", publicado en noviembre de 2023, destaca que, a pesar de las medidas legales existentes, la mayoría de los ataques y asesinatos contra defensores de derechos humanos en Colombia permanecen en la impunidad. Amnistía Internacional señala que las investigaciones son lentas, fragmentadas y, en muchos casos, no profundizan en la línea de mando, lo que perpetúa la falta de justicia.²⁴⁶

Por su parte, en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2021, el organismo destaca que, aunque la ley colombiana protege a los defensores, los mecanismos de protección y de investigación son insuficientes y no generan condiciones de seguridad ni garantías reales para el ejercicio de sus labores.²⁴⁷

Deficiencia en la aplicación del principio de debida diligencia en la investigación de las afectaciones en contra personas defensoras y líderes de derechos humanos

El estándar de debida diligencia establecido por la Corte IDH es el criterio que orienta las investigaciones por delitos contra PDDH. Pese a los esfuerzos de la Fiscalía General de la Nación para garantizar el cumplimiento de este persisten falencias que para efectos del presente plan se identifican en siete (7) ámbitos.

En primer lugar, la **inaplicación del Enfoque Diferencial, Interseccional y Territorial por parte de algunos funcionarios que conocen delitos contra personas defensoras y liderazgos en la investigación desde el acto urgente y/o recepción de la denuncia** asociada a prejuicios existentes o, en ocasiones, al desconocimiento de los instrumentos que la Entidad ha diseñado en los últimos años destinados a identificar los enfoques diferenciales y adelantar una investigación penal adecuada bajo el reconocimiento de los

246 Colombia: Esperanza bajo riesgo: La falta de un espacio seguro para defender derechos humanos en Colombia continúa, Amnistía Internacional. 2023.

247 Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y Reparación: Sexto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021. Pág. 956

mismos (Directiva No. 0001 de 2021²⁴⁸, 0005 de 2021²⁴⁹, 0004 de 2023²⁵⁰, entre otras o las *Guías para la Incorporación del Enfoque Diferencial, Interseccional y Territorial (EDIT)* en la investigación penal)

En segundo lugar, la **falta de aplicación por parte de algunos funcionarios de la Directiva 002 de 2017**. Como ya se indicó, esta establece lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de PDDH y LS en Colombia, hace hincapié en los principios de la debida diligencia y en el concepto de persona defensora de DDHH, sus derechos y las actividades que promueve una persona defensora de derechos humanos y como se debe tener en cuenta que la investigación penal inicia bajo la hipótesis de que el delito se cometió en razón a la labor de defensa de derechos humanos o con el fin de impedir su realización²⁵¹. No obstante, como lo menciona la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia SU-546 de 2023²⁵² **no se evidencia en todos los casos que se tenga como punto de partida de la investigación el rol de la PDDH**.

Pese a que la Directiva es un instrumento que la Fiscalía General de la Nación expidió desde el año 2017 es necesario que tenga una divulgación constante que contrarreste algunos aspectos que inciden en las investigaciones. Por un lado, el **desconocimiento por parte de algunos funcionarios sobre la obligatoriedad en la aplicación de la Directiva 002 de 2017** y, por otro, **la falta de apropiación de este instrumento** y su uso como criterio para orientar las investigaciones en delitos contra PDDH.

Así mismo, se identificó un **desconocimiento por parte de algunos funcionarios de algunos principios señalados en la directiva como los de competencia, prevalencia y exhaustividad**. Durante el encuentro concentrado las organizaciones sociales expresaron sus inquietudes sobre líneas de investigación que vinculan a servidores públicos responsables de prevenir delitos contra PDDH. La Directiva contiene lineamientos para que (i) los casos sean conocidos de manera prevalente por la jurisdicción ordinaria y no por la jurisdicción penal militar- en los eventos en que estén involucrados agentes de la fuerza pública- y (ii) el uso de todos los medios legales disponibles para determinar la verdad, investigar, juzgar y sancionar a los responsables²⁵³.

El tercer ámbito, hace referencia a la **Capacidad institucional limitada para abordar actos urgentes por delitos cometidos en contra de PDDH, algunos de estos hechos ocurridos en territorios con problemas de orden público**. La Fiscalía ha desarrollado

²⁴⁸ Fiscalía General de la Nación, Directiva 001 de 2021 “Por medio de la cual se establecen directrices generales para el acceso a la justicia, recepción de denuncias, investigación, judicialización y persecución del delito de violencia intrafamiliar con ocasión de la expedición de la Ley 1959 de 2019”.

²⁴⁹ Fiscalía General de la Nación, Directiva 005 de 2021 “Por medio de la cual se emiten lineamientos para la definición de los conflictos de competencia con la jurisdicción especial indígena”.

²⁵⁰ Fiscalía General de la Nación, Directiva 004 de 2023. “Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización del feminicidio”.

²⁵¹ Fiscalía General de la Nación, Directiva 002 de 2017.

²⁵² Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023, MP José Fernando Reyes Cuartas.

²⁵³ Fiscalía General de la Nación, Directiva 002 de 2017.

instrumentos para la cualificación de las labores de actos urgentes cuando se trata de una PDDH, así como guías para orientar esta actividad. No obstante, permanece la necesidad de continuar con la socialización de estos. Igualmente se identificó que los servidores públicos con funciones de policía judicial que no están adscritos a la UEI ni al Cuerpo Élite de la PONAL necesitan profundizar sus conocimientos para desarrollar las diferentes actividades investigativas a su cargo. En especial, aquellas relacionadas con el abordaje de los actos urgentes cuando se trata de afectaciones a PDDH, en igual sentido, las características geográficas colombianas, sumadas a las condiciones de orden público, en muchos casos impiden que la entidad adelante las actividades investigativas necesarias desde que se tiene conocimiento del delito.

El cuarto ámbito se refiere a **débiles mecanismos de articulación interna para el análisis sobre organizaciones criminales responsables de delitos en contra de PDHH**. Frente a la cantidad de denuncias que dan cuenta de los delitos que afectan a las PDDH, la Fiscalía General de la Nación cuenta con múltiples dependencias y despachos fiscales que pueden tener a cargo el conocimiento de las noticias criminales relacionadas con las mismas víctimas y hasta en condiciones de hechos similares y mismos responsables de los hechos, por lo que la falta de comunicación y articulación interinstitucional, implica que las situaciones no sean analizadas en contexto y por ende no se puedan realizar asociaciones de casos. También se requiere profundizar en unificación de criterios en cuanto a los métodos, técnicas, procedimientos y productos de análisis criminal para los organismos con funciones de policía judicial²⁵⁴; y definir y delimitar las funciones de análisis criminal de cada una de las dependencias encargadas de esta labor.

El quinto corresponde a la **Inaplicación por parte de algunos funcionarios de la metodología de asociación de casos en las investigaciones por delitos cometidos en contra de PDDH**. La UEI de tiempo atrás ha desarrollado una metodología de investigación de delitos contra PDDH y firmantes de paz, cuando se identifica como responsable a un integrante de una organización criminal, metodología que incorpora el análisis para avanzar en la asociación de casos y la identificación de situaciones de macrocriminalidad. Debe garantizarse la difusión continua de la metodología con los funcionarios involucrados en la investigación de delitos contra esta población.

El sexto relativo al **uso inadecuado del derecho penal por parte de algunos funcionarios**. La Corte Constitucional en varios de los apartados de la sentencia SU-546 de 2023, llama la atención sobre el uso inadecuado del derecho penal y como este puede generar la criminalización de la actividad de defensa de derechos humanos.

El último ámbito de deficiencias en la aplicación del principio a la debida diligencia hace referencia a **canales de comunicación inadecuados de la Fiscalía General de la Nación hacia las víctimas y sus representantes para el impulso procesal**. Las personas defensoras y líderes de derechos humanos encuentran obstáculos en la comunicación con la entidad, considerando que no son debidamente informados sobre el estado y avance de los procesos, limitando una participación activa a la que tienen derecho en calidad de

²⁵⁴ Ley 906 de 2004, artículo 201.

intervinientes (víctimas) y con la que podrían hacer aportes probatorios que decanten en un adecuado impulso procesal.

Capacidad limitada para investigar delitos contra PDDH.

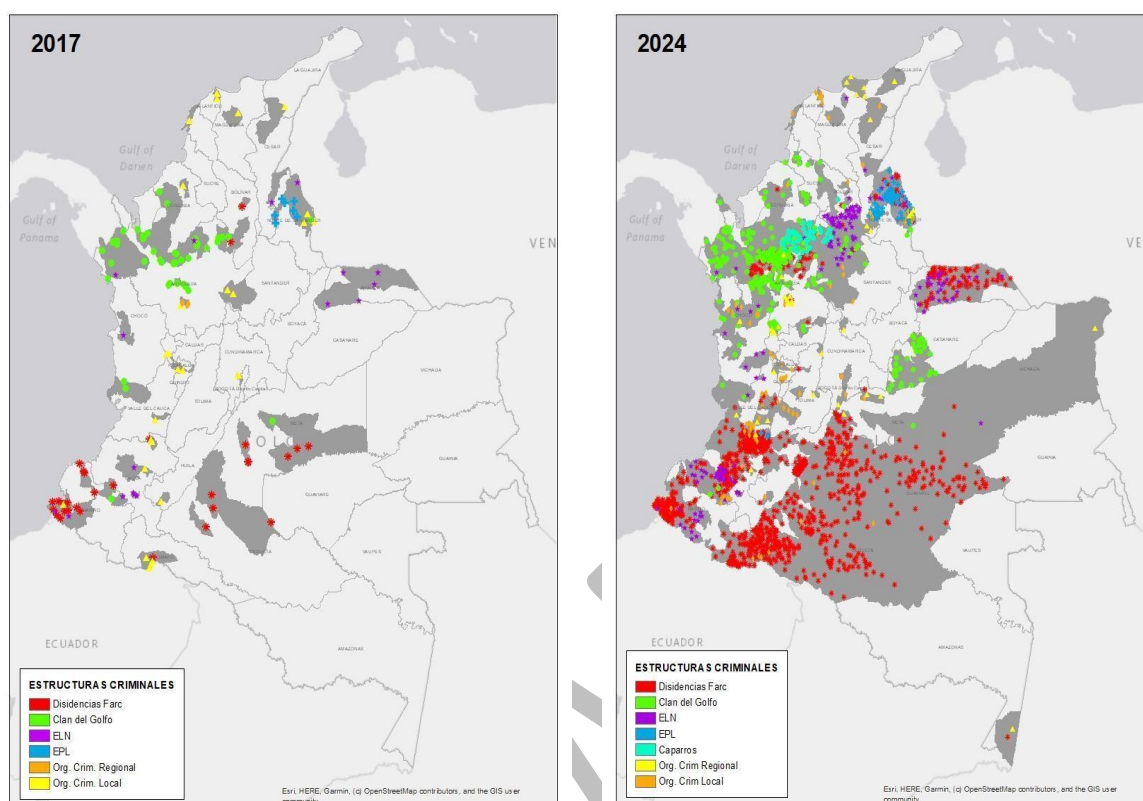
Las afectaciones contra PDDH han ido en aumento desde la firma del AFP, en materia de homicidios, por ejemplo, como se indicó en los antecedentes, se han mantenido en el tiempo la cantidad de asesinatos, al punto que desde el 2016 al 31 de agosto de 2024 se tiene un registro de casos en jurisdicción ordinaria de 1.322 procesos con 1381 víctimas que tramita la FGN en la jurisdicción ordinaria.

En materia de amenazas contra PDDH, el GTNA ha recibido 2.965 casos entre 2022 y 2024. Lo anterior sin perjuicio de las diferentes fuentes de la sociedad civil que puedan adelantar registros de amenazas contra PDDH. Parte del reto que implica la investigación de este delito tiene que ver con que (i) en ocasiones las víctimas tienen dificultades para acceder directamente a la Fiscalía, y que, además (ii) es necesario crear canales de articulación institucionales para que permitan a las PDDH denunciar amenazas en su contra²⁵⁵.

Así mismo el análisis del comportamiento de las afectaciones sufridas por PDDH y población en proceso de reincorporación permite concluir que (i) el accionar de las organizaciones criminales en territorio nacional ha venido en aumento y (ii) los grupos armados se han expandido en diversas regiones del país, este fenómeno se ha presentado tras la salida de las FARC E.P con ocasión a la firma del AFP.

²⁵⁵ Esta dificultad fue identificada por la Corte en la Sentencia SU-546 de 2023, con el fin de superarla emitió las órdenes vigésimo tercera y vigésimo cuarta que deben ser cumplidas por varias instituciones del Estado.

Gráfico n°2: Expansión organizaciones criminales en Colombia 2017 -2024



Fuente: Unidad Especial de Investigación²⁵⁶

Esta situación, además de constituir una problemática, ha generado en la FGN la necesidad de revisar las capacidades técnicas, tecnológicas, operativas y de judicialización para responder a los retos de la criminalidad sobre poblaciones específicas como lo son las PDDH.

En consecuencia, esto resulta en la **capacidad limitada para investigar delitos contra PDDH**, que es parte, de la problemática en materia de justicia efectiva. Este aspecto recoge las necesidades de fortalecer las capacidades institucionales de los receptores de denuncia, fiscales e investigadores de las direcciones seccionales, donde están ocurriendo los hechos. , direcciones nacionales como la Unidad Especial de Investigación, las direcciones especializadas de las delegadas y el Cuerpo Técnico de Investigación.

Respecto a estas situaciones se identifica una **baja capacidad técnica de algunos funcionarios en el momento de la recepción de denuncias**. En el encuentro concentrado de Girardot las PDDH indicaron que encuentran obstáculos al acceso de justicia desde el momento de la recepción de denuncias. Esto obedece a que, el primer contacto con la institucionalidad es a través de personal desinformado y en ocasiones, poco empático que

²⁵⁶ Unidad Especial de Investigación, Informe presentado a la CNGS el 16-08-2024.

desconoce el abordaje del procedimiento diferenciado que debe aplicarse ante una denuncia por delitos cometidos contra PDDH.

También se indicó que existe **desconocimiento de los canales de recepción de denuncias por parte de las PDDH**. Si bien la Fiscalía General de la Nación cuenta con canales suficientes y adecuados para la recepción de denuncias, la práctica evidencia que las PDDH y LS desconocen cuáles son los canales a los que pueden acceder para interponer la correspondiente denuncia. Especialmente si trata de denuncias en las que se encuentran involucrados miembros de organizaciones criminales. Las víctimas de los delitos que afectan a esta población han puesto de presente que su presencia o ingreso a alguna dependencia física de la entidad puede ponerlos en una situación de riesgo. Por lo tanto, se abstienen de activar el aparato judicial y desconocen que la FGN cuenta con canales de denuncia que no requieren de la presencia física del denunciante.

Así mismo manifestaron que el **acceso limitado de los canales de denuncia existentes por parte de las PDDH** se evidencia en que las condiciones socio culturales y la ausencia de desarrollo tecnológico y de conectividad en algunas regiones del país, especialmente en lo rural, impiden a las personas defensoras acceder a los canales virtuales de denuncia con los que cuenta la Fiscalía General de la Nación. Muchas de estas personas no conocen el uso de las nuevas tecnologías o puede ser que no cuenten con la conectividad necesaria en la zona que residen.

Por otra parte, cuando se promulgó el Decreto 898 de 2017²⁵⁷ se hizo una valoración inicial de lo que sería el fenómeno criminal en relación con los delitos que atentan contra firmantes de paz y personas defensoras, sin embargo, la realidad ha sido disímil a las expectativas y no se contaba con el incremento desbordado de la comisión de delitos que afectan a estas poblaciones, lo que se traduce en **personal insuficiente de la Unidad Especial de Investigación para atender el acelerado crecimiento de los fenómenos criminales en contra de PDDH**, pues los funcionarios designados a través del Decreto Ley requieren apoyo²⁵⁸.

Otro de los delitos que más afectan a las PDDH es el de amenazas. Con el fin de avanzar en las investigaciones relacionadas con este tipo penal, se han identificado obstáculos relacionados con **recursos insuficientes y limitados para implementar herramientas para la investigación de amenazas en contra de personas defensoras y líderes de derechos humanos**. Cuando se introdujo el delito de amenazas a través de la Ley 1908

²⁵⁷ Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones.

²⁵⁸ La Fiscalía General de la Nación ha venido adoptando medidas que permitan el fortalecimiento de las capacidades de la UEI.

de 2018²⁵⁹ mediante el artículo 188 E del Código Penal ²⁶⁰, no era previsible que el fenómeno de amenazas en contra de PDDH y LS se presentaría en índices tan altos, aunado a la complejidad que implica investigar un delito con estas características. Motivo por el cual la capacidad humana y la tecnología se han visto desbordadas ante este fenómeno criminal.

Así mismo, se identificó una **insuficiente capacidad tecnológica para la investigación de amenazas en contra de PDDH**, que permita practicar actividades investigativas para avanzar procesalmente. El delito de amenazas se comete a través de diferentes modalidades por ejemplo por interpuesta persona, por panfletos, por llamadas, mensajes de texto, redes sociales, mensajería instantánea, instrumentalización, entre otras, por lo que se hace necesario el uso de herramientas tecnológicas que permitan llevar de manera efectiva a la identificación de los responsables.

La **aplicación limitada de la metodología estandarizada (Guía de investigación de amenazas) para la investigación de amenazas en contra de PDDH**, en el ejercicio de elaboración del eje de justicia efectiva se identificó que se requiere fortalecer los procesos de socialización de los instrumentos para tener una orientación sobre la forma de investigar, lo mismo ocurre con la implementación de la Resolución 00775 del 29 de abril de 2021, necesaria para fortalecer la articulación entre el nivel central y el seccional.

La **Capacidad limitada de las Direcciones Seccionales priorizadas por la Corte Constitucional para la investigación de delitos en contra de PDDH**, es decir Cauca, Valle, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar, Cesar, Cali, Medellín, Magdalena Medio, donde tienen ocurrencia la mayoría de delitos contra PDDH amerita revisar la elevada carga laboral de los funcionarios que investigan y judicializan delitos contra PDDH, así como las barreras que impiden una adecuada implementación de la estrategia de investigación y judicialización de delitos contra PDDH. Así mismo se identifica **una capacidad limitada del Cuerpo Técnico de Investigación para la investigación de delitos en contra de PDDH**, que dificulta la realización de los actos urgentes y de actos complementarios, sumado a que, por la cantidad de denuncias por hechos contra PDDH ha resultado insuficiente para asumir la totalidad de los actos urgentes.

Finalmente, la Corte Constitucional y el movimiento de mujeres en desarrollo de la elaboración del “Plan de Acción 2023-2026 del programa Integral de Garantías para las

²⁵⁹ Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones.

²⁶⁰ Ley 500 del 2000. Artículo 188 E. El que por cualquier medio atemorice o amenace a una persona que ejerza actividades de promoción y protección de los derechos humanos, o a sus familiares, o a cualquier organización dedicada a la defensa de los mismos, o dirigentes políticos, o sindicales comunicándole la intención de causarle un daño constitutivo de uno o más delitos, en razón o con ocasión de la función que desempeñe, incurrirá en prisión de setenta y dos (72) a ciento veintiocho (128) meses y multa de diecisiete punto setenta y siete (17.77) a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos” presentaron a la Fiscalía General de la Nación la necesidad de ampliar los delitos priorizados en la estrategia de investigación de delitos contra PDDH. Por lo anterior, se identificó al interior de la Fiscalía **información descentralizada que impide visibilizar dentro de la Fiscalía General de la Nación los delitos de tentativa de homicidios y violencia sexual en contra de personas defensoras y líderes de derechos humanos**. Esto repercute en que estos delitos no se analicen en contexto.

Apropiación limitada por parte de algunos funcionarios de la entidad respecto a la cultura institucional alrededor de la defensa de derechos humanos.

Se entiende como cultura institucional a un sistema de significados compartidos por todos los miembros de una organización²⁶¹. Carecer de cultura institucional puede generar impactos negativos como fallas en la comunicación interna, relaciones disfuncionales, desmotivación de los colaboradores, entre otros. Para efectos de la FGN, una apropiación limitada por parte de algunos funcionarios de la entidad respecto a la cultura institucional alrededor de la defensa de los derechos humanos tiene efectos en la incorporación del enfoque diferencial, interseccional y territorial en la investigación penal.

En el año 2022, en la FGN se aplicó una encuesta²⁶² dirigida a funcionarios que trabajaban en la investigación y judicialización de delitos contra PDDH, en esta se identificó que 51% de los encuestados consideraron no se sienten seguros respecto del concepto que tienen sobre las PDDH.

Así pese a la implementación de acciones para incrementar el porcentaje de personas con un índice mayor de confianza en su conocimiento respecto al concepto, en el marco del eje de justicia efectiva se identificó que persiste el **desconocimiento por parte de algunos funcionarios del concepto de PDDH y LS**. En ocasiones se tiene una perspectiva limitada acerca de las PDDH y LS, invisibilizando las múltiples formas de liderazgo que existen en Colombia. Algunas personas creen erróneamente que las PDDH deben estar inscritas ante alguna entidad de orden nacional o gubernamental. Esta comprensión en la práctica impone una tarifa legal inexistente en el ordenamiento jurídico penal alrededor de la actividad de defensa, inaplicando así uno de los principios fundamentales del derecho penal como lo es el de la libertad probatoria y, a su vez, desconociendo la Directiva 002 y los múltiples instrumentos de derecho interno y de derecho internacional señalados anteriormente.

Así mismo, se plantea como un reto para la FGN continuar con el trabajo de comunicación estratégica alrededor de esta temática para profundizar la apropiación del concepto de PDDH. En la encuesta en mención se identificó que el 21% del total de los funcionarios encuestados considera que no tiene un rol activo para la protección o garantía de derechos

²⁶¹ Fabbri, Juan Domingo, 2000. Revista Ciencia y Cultura. Cultura institucional: una perspectiva para comprender qué sucede dentro de la organización y con su gente.

²⁶² Encuesta realizada por la firma Llorente y Cuentas aplicada entre el 25 de abril y el 3 de mayo dirigida a 215 funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, a saber: 41% investigadores, 18% Fiscales, 14% Analistas, 10% asistentes, 9% receptores de denuncia, 8% apoyo administrativo.

de las PDDH, lo que se ha considerado como una, **apropiación limitada del concepto de persona defensora de derechos humanos por parte de algunos funcionarios.**

Por otro lado, la encuesta de Llorente y Cuenca logra identificar que el 42% de los funcionarios encuestados no conocen la estrategia para la investigación de delitos contra PDDH, a partir de esta realidad se identifica un **desconocimiento por parte de algunos funcionarios de la estrategia de investigación y judicialización de delitos contra personas defensoras y líderes de derechos humanos.**

En igual sentido, el 57% de las personas encuestadas aseguran no conocer los lineamientos y directivas relacionadas con delitos cometidos contra PDDH, este dato se asocia a una **dispersión de la información de directivas, guías, protocolos y formatos para la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos con enfoque diferencial.**

El 56% de la población encuestada considera que la Fiscalía no ha compartido suficiente y oportuna información sobre los defensores de derechos humanos, su aporte a la democracia y la importancia de la entidad para esta población, en tal sentido hay **baja difusión de datos sobre avances procesales de las investigaciones de delitos contra personas de derechos humanos.** Una de las observaciones constantes de las organizaciones y PDDH en el encuentro concentrado refiere a que no existen canales institucionales adecuados para la rendición de cuentas y publicación de avances procesales en las investigaciones.

Insuficiente articulación intrainstitucional e interinstitucional.

Uno de los puntos sobre los que la Corte Constitucional ha llamado la atención de manera contundente ha sido la falta de articulación entre las entidades y entre las dependencias de la Fiscalía para la ejecución de acciones relacionadas con la garantía de derecho a la justicia efectiva lo que impacta directamente en la investigación penal y en la atención de las víctimas, pues se evidencia en la ausencia de investigaciones estandarizadas, falta de comunicación entre dependencias, multiplicidad de noticias criminales, omisión de análisis en contexto y acciones de revictimización entre otras.

La FGN ha venido adoptando medidas tendientes a garantizar la articulación de las dependencias del orden nacional (UEI, Delegada Seguridad Territorial, Delegada contra la Criminalidad Organizada, Delegada para las Finanzas Criminales, Direcciones Especializadas con las del nivel territorial (Direcciones Seccionales)²⁶³. En ese sentido, la

²⁶³ El Memorando No. 0001 del 27 de junio de 2024 tiene algunas medidas en ese sentido. Por ejemplo, contiene parámetros acerca de la asociación de casos. Asimismo, la Directiva No. 0008 del 9 de octubre de 2023 también habla de una metodología de asociación de casos. Adicionalmente, este último instrumento reitera que es necesario construir un plan de acción que vincule a todas las dependencias de la FGN en la investigación de delitos que afecten a los DDH y LS, y aborda las mesas de trabajo de articulación. Sobre estas últimas, el lineamiento 12.3 dice que “Cuando existan indicios sobre la participación de una organización criminal en la comisión de la conducta punible de amenaza y homicidios, los investigadores que conozcan del caso deberán contactar a fiscales de la

manera en que ha sido concebida la estructura orgánica y funcional de la FGN ha venido cambiando. Así, se pasó de una visión rígida a una adaptable a las transformaciones de la criminalidad. Por supuesto, esto implica que sean fortalecidas las acciones de articulación y coordinación internas. Concretamente, esto supone que haya claridad en los mecanismos y medios para este fin.

No obstante, luego de la discusión con las organizaciones sociales, aún se identifican **mecanismos débiles de articulación entre dependencias a cargo de la investigación y judicialización de delitos en contra de personas defensoras de derechos humanos**, lo que impacta en que las investigaciones por delitos cometidos en contra de PDDH, esto impide analizar el fenómeno criminal de manera integral y en contexto.

Desde la mirada de la articulación de la FGN con otras entidades y en relación con la participación en espacios de diálogo, se observa una **multiplicidad de canales de comunicación e instancias de articulación entre la FGN, sociedad civil y las demás entidades competentes para la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos**. La FGN ha venido estrechando sus lazos con diferentes entidades y jurisdicciones, para el cumplimiento de sus metas y objetivos estratégicos. Sin embargo, aún es necesario continuar fomentando la articulación y comunicación idónea. Por ejemplo, a pesar de que la entidad ha venido trabajando con diferentes resguardos indígenas con el fin de coordinar acciones conjuntas entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial indígena, todavía es necesario contar con un relacionamiento con las demás autoridades que ejercen los mecanismos de juzgamiento indígena en el resto del país con el fin de que nuestros equipos de trabajo conozcan y trabajen articuladamente con ellos²⁶⁴

Existen múltiples espacios de diálogo en los que participa la FGN con organizaciones defensoras de derechos humanos, se destacan, entre otros, la MNG y las MTG, los CERREM poblacionales y de mujeres, la CNGS Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Plan de Acción de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos, las Mesas convocadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores para el seguimiento a las medidas cautelares y medidas provisionales ordenadas por la CIDH y por la Corte IDH respectivamente y la Mesa Única Nacional. En varios de estos, los participantes solicitan la asistencia de dependencias del nivel central, este requerimiento es complejo de atender, por lo tanto, se ha identificado una **débil articulación interna que impide la participación adecuada en las instancias de diálogo interinstitucionales y con sociedad civil**. Se evidencia que no existen lineamientos ni liderazgos claros respecto a la representación de la FGN en espacios de interlocución a nivel nacional y territorial.

Delegada contra la Criminalidad Organizada, fiscales de Estructuras de Apoyo, fiscales especializados de las direcciones seccionales a través de la Delegada para la Seguridad Territorial o fiscales de la Unidad Especial de Investigación, así como los Fiscales GAULA".

²⁶⁴ Véase: FGN, Directiva No. 0005 del 22 de noviembre de 2021.

IX. Definición de la política- Plan Integral

Objetivo general

Fomentar el respeto y la garantía de la defensa de los derechos humanos mediante herramientas para fortalecer la prevención, protección, acceso a la justicia y garantías de no repetición de las PLDDHH y de sus formas organizativas.

Objetivos específicos

1. Propender hacia una cultura de respeto y reconocimiento a la labor de defensa de los DDHH dirigida a la superación de estigmas y señalamientos hacia las PDDHH y sus formas organizativas
2. Fortalecer la articulación y capacidad institucional para anticipar, responder y prevenir situaciones de riesgo dirigidas a personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como a sus formas organizativas.
3. Fortalecer los mecanismos institucionales para la protección de los derechos de las personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como sus formas organizativas
4. Mitigar la continuidad en las agresiones a las personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como sus formas organizativas, a través del ajuste de las herramientas estatales en los procesos de verdad, memoria, inteligencia y contrainteligencia
5. Garantizar el acceso a la justicia efectiva por delitos cometidos en contra de Personas líderes y Defensoras DDHH

X. Plan Integral.

El Plan – PPIGLDDHH- es un esfuerzo importante y necesario ante la persistencia de las continuas agresiones a la labor de defensa de las PDDH y el cumplimiento de deberes constitucionales y de tratados internacionales suscritos por Colombia. Esta política enfatiza en la consolidación de un sistema en el que confluyen estrategias de respeto, prevención, protección, garantías de no repetición y de justicia efectiva.

Como lo ordena la Corte Constitucional, cuando hace referencia a la configuración de los ejes del plan integral, “tiene por objeto articular la totalidad de los instrumentos vigentes, corregir las prácticas administrativas identificadas y establecer mecanismos efectivos para garantizar los contenidos específicos de los derechos a la seguridad personal y al debido proceso”²⁶⁵, “(...) el derecho a ejercer libremente el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos (...)”²⁶⁶ y “garanti[zar] todas las prestaciones de cuya satisfacción depende la garantía del derecho a la justicia efectiva en particular los identificados en la [sentencia SU-546 de 2023].”²⁶⁷

²⁶⁵ Corte Constitucional sentencia SU-546 de 2024 párr. 915

²⁶⁶ Corte Constitucional sentencia SU-546 de 2024 párr. 918

²⁶⁷ Corte Constitucional sentencia SU-546 de 2024 párr. 922

Por tal razón, el Plan – PPIGLDDHH- retoma instancias, procedimientos y mecanismos existentes, afianzando la articulación entre las entidades nacionales y de estas con las territoriales sobre la base de la concurrencia y la complementariedad, poniendo un mayor esfuerzo en el acompañamiento a los entes territoriales como primeros respondientes; fortaleciendo la formulación de planes de prevención y protección territoriales; y robusteciendo el sistema de información que permita alertar y prevenir las agresiones, por medio de una actuación diligente de la fuerza pública, la UNP, la UARIV y, por supuesto, de la DP y el Ministerio del Interior.

Se sientan las bases para la adecuación del modelo de protección, articulando las actuaciones de la UNP y el Ministerio del Interior. Se materializa en acciones el deber de respeto a la labor de defensa de los DDHH por parte de las autoridades públicas, reforzando acciones para el reconocimiento de las PLDDDDHH y sus formas organizativas; y otras tendientes a que la sociedad en su conjunto legitime dicha labor y reconozca su importancia en la democracia y la paz. En ese mismo sentido se promueven acciones en cumplimiento de las garantías de no repetición de las agresiones de que han sido víctimas personas, organizaciones, grupos y comunidades que defienden los DDHH.

Así mismo, las acciones relacionadas con el eje de justicia efectiva están dirigidas a la implementación de acciones que ahondan en la aplicación de la debida diligencia, el incremento de la capacidad, técnica, tecnológica, y operativa para investigar delitos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos, a afianzar la interior de la FGN la apropiación de una cultura institucional alrededor de la defensa de los derechos humanos y a fortalecer la estrategia y canales de comunicación intrainstitucional, interinstitucional y en el relacionamiento con las personas defensoras de derechos humanos y en los escenarios de diálogo existentes.

Se hizo un esfuerzo de articulación entre distintas políticas emitidas por el gobierno que de una u otra manera inciden en el derecho a ejercer los derechos humanos tales como la política de reconciliación, convivencia y no estigmatización, la política de prevención de violaciones al derecho a la vida, la integridad, libertad y seguridad y la política de desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo.

La mirada territorial y las perspectivas que aportan los enfoques diferenciales en todas las estrategias fue fundamental. Con ello se reconocen las particularidades, no solo con respecto a las afectaciones que sufren las diversas poblaciones y sectores que defienden los DDHH, sino sus aportes en las definiciones de política y recomendaciones para determinar los programas y medidas para materializar la obligación de respeto, para prevenir, proteger, avanzar en garantías de no repetición e investigar y judicializar a los responsables de los hechos con PDDH.

Finalmente, en tanto la PPIGLDDHH se construyó con el aporte fundamental de las OSC, en la misma se introducen diferentes niveles de participación efectiva en cada una de las estrategias y se institucionaliza el mecanismo que permitirá la interlocución permanente con las entidades comprometidas con la política de garantías, así como en el monitoreo y evaluación de la misma, a través de la MNG y las MTG, y las PLDDDDHH y organizaciones beneficiarias de las medidas y acciones previstas en este Plan- Política.

Para el cumplimiento del objetivo general del plan se establecieron 5 ejes específicos que se desarrollan a través de 18 líneas estratégicas: estas a su vez abordan las acciones que se ejecutarán por las diferentes entidades que participaron en el planteamiento de éstas y que pretenden dar respuesta a los principales problemas que afectan a la PDDH. Dependiendo de la naturaleza de la acción, este plan tiene un horizonte de tiempo hasta el 2031. Sin embargo, en las acciones relacionadas con el eje de justicia efectiva la planeación está prevista hasta el 2028. El detalle de las acciones con sus indicadores se describe en el anexo “Plan de Acción y Seguimiento (PAS)”.

Objetivo específico 1: Propender hacia una cultura de respeto y reconocimiento a la labor de defensa de los DDHH dirigida a la superación de estigmas y señalamientos hacia las PDDDH y sus formas organizativas

Línea estratégica 1: Promover en la sociedad civil el respeto y reconocimiento de la importancia del papel de defensa de los derechos humanos, así como la participación e incidencia política y social de las mujeres y personas LGBTIQ+ que defienden derechos humanos.

Ante el débil reconocimiento de la defensa de los DDHH en la sociedad se hace necesario generar mecanismos para concientizar sobre la importancia para la democracia de la labor que ejercen las PLDDDH y sus formas organizativas, en el marco de la concepción de la seguridad humana, por ello, el Ministerio del Interior, **diseñará en concertación con las organizaciones de la sociedad civil que hagan parte de la Mesa Nacional de Garantías, y difundirá una campaña comunicativa dirigida a la televisión y radio nacional y regional, pública, para concientizar a la sociedad sobre:** a) El deber de respetar y legitimar la labor de los liderazgos sociales y la defensa de los derechos humanos, con enfoques territorial, étnico, de género y de orientaciones sexuales e identidades de género diversas b) La Directiva Presidencial 07 de 2023, y las decisiones judiciales (nacionales o internacionales) que han garantizado la labor de defensa de los derechos humanos; c) La importancia de los mecanismos de autoprotección como las guardias indígenas, cimarronas y campesinas en el marco de un proceso participativo; d) el reconocimiento del derecho a defender derechos humanos como un derecho autónomo que ha sido históricamente estigmatizado y que requiere ser reconocido y garantizado; e) las múltiples violencias que sufren las PLDDDH, entre ellas las realizadas por acción u omisión por parte de agentes del Estado²⁶⁸. La campaña comunicativa se diseñará con el aporte de información e insumos de distintas entidades públicas. Los mensajes estratégicos de esta campaña serán concertados en la Mesa Nacional de Garantías.

En dicha campaña se buscará difundir ampliamente la Directiva Presidencial 07 de 2023 y las decisiones judiciales emitidas por órganos nacionales o internacionales que han

²⁶⁸ Esta acción se articula con el deber del Estado en cumplimiento al Caso Cajar, párr. 1044. Que el Estado realice una campaña informativa a nivel nacional, en medios públicos, con la finalidad de sensibilizar a la sociedad colombiana respecto a la violencia, persecución y estigmatización de la que han sido víctimas las defensoras y los defensores, así como sobre el valor del pluralismo en un sistema democrático.

garantizado la labor de defensa de los DDHH, “con el fin de lograr su concientización y sensibilización sobre el respeto que merece la labor de las personas defensoras y los deberes que se imponen en el ejercicio de la función pública en aras de garantizar dicho respeto”²⁶⁹. En el diseño y puesta en marcha de la campaña participarán las diferentes entidades del gobierno nacional dando cumplimiento a la Sentencia CAJAR y articulando con los procesos de la Política de Convivencia, reconciliación y no repetición (Decreto 1444 de 2018).

La concientización de la sociedad sobre la legitimidad de la labor de defensa de los DDHH es un proceso lento que debe conducir finalmente a la transformación de la cultura de DDHH y de paz, en esa dirección, el Ministerio del Interior, desde 2025, **generará material pedagógico sobre la política de personas líderes y defensoras de derechos humanos y sus formas organizativas que reconozcan la importancia de la labor de defensa de los derechos humanos en la población urbana y rural**. Para el desarrollo de este material pedagógico, el Ministerio del Interior desarrollará las herramientas didácticas y su evaluación. En cualquier caso, este material pedagógico incluirá contenidos referentes a normas nacionales e internacionales, la evolución histórica del movimiento de los liderazgos y el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos, los riesgos a los que están sometidos, así como los aportes y logros de las personas defensoras de DDHH y cómo estos han contribuido a la defensa y garantías de derechos, incorporando enfoques diferenciales y de género.

Adicionalmente, el Ministerio de Defensa y la FFPP cuentan con medios de comunicación mediante los cuales llegan a diversos sectores de la sociedad, lo que contribuirá a afianzar la legitimidad de la labor de defensa de los DDHH, por ello, el Ministerio de Defensa, desde 2024, **realizará la difusión mensual a través, de los grupos de comunicación estratégica con que cuenta la Fuerza pública, de la Directiva Presidencial No. 07 de 2023, las Directivas vigentes del Ministerio de Defensa, Comando General de las FFMM y la Dirección General de la Policía Nacional, y las estrategias sobre las acciones de prevención, promoción y contribución a las garantías de derechos para la labor de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales**. Al respecto, la Policía Nacional pondrá a disposición los diferentes canales de comunicación con los que se cuenta como emisoras y redes sociales para la difusión de la información compartida, al ser información de interés ciudadano que aporte a la convivencia y seguridad. Cabe resaltar que las directivas e instrucciones actuales en materia de líderes y defensores son: 1. La Estrategia de atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad - ESPOV se renueva cada año; 2. Directiva No. 09 de 2003. Sindicalistas y Defensores de DDHH; y 3. Instrucciones generales para la protección de defensores y defensoras de DDHH y líderes y lideresas sociales, Comando General FF.MM., Disposición No. 008, 12 de marzo de 2018.

Por su parte, el Ministerio del Interior desde el 2025, **adelantará los procesos de fortalecimiento a las organizaciones en materia de derechos humanos**, atendiendo a

²⁶⁹ Sentencia Corte IDH, caso Cajar, párr. 1046

los enfoques diferenciales e interseccionales. Entre estos procesos se entenderán los ejercicios de capacitación y asistencia técnica dirigidos a liderazgos sociales, la población defensora y a sus formas organizativas.

En este mismo sentido, la Unidad Nacional de Protección desde el 2025, **desarrollará la estrategia integral de comunicación dirigida tanto al público interno como externo de la entidad. Esta estrategia promoverá la convivencia, la no estigmatización, la reconciliación y el reconocimiento del derecho a defender derechos humanos, a través de los canales institucionales de la UNP, alineándose con el mandato de protección y promoción de derechos humanos de la entidad.** Esta estrategia se articulará también con la desarrollada por el Ministerio del Interior. La promoción de la convivencia y la reconciliación puede considerarse como una estrategia complementaria para reducir los riesgos y mejorar la seguridad, alineándose con el objetivo general de la UNP de proteger a personas en situación de riesgo.

Para este propósito, la UNP incluirá las siguientes Estrategias:

- Campañas Comunicativas: Implementar campañas articuladas que promuevan la inclusión y el respeto hacia las personas defensoras de derechos humanos, liderazgos sociales, personas en proceso de reincorporación y otros grupos en situación de riesgo.
- Contenidos Digitales: Desarrollar contenidos visuales y audiovisuales que reflejen los esfuerzos de la UNP en la promoción de la convivencia y la reconciliación.
- Colaboración Interinstitucional: Articular acciones con otras entidades del Estado y otras organizaciones de la sociedad civil para amplificar el impacto de la estrategia y asegurar su coherencia con las políticas nacionales de reconciliación.

El Ministerio de Relaciones Exteriores formulará y promoverá la construcción concertada de un protocolo de acción que dé seguimiento a las Medidas Cautelares y Medidas Preventivas otorgadas por la CIDH a organizaciones y personas defensoras de derechos humanos.

Finalmente, con el objetivo de eliminar la estigmatización hacia las personas defensoras de derechos humanos, el Ministerio del Interior, **construirá y difundirá lineamientos para la realización de los pronunciamientos de altos funcionarios a favor del derecho a defender derechos.**

Línea estratégica 2: Reconocer la legitimidad de la labor de defensa de los derechos humanos por parte de las autoridades estatales, resaltando la legitimidad del trabajo de defensa de los derechos humanos que ejercen mujeres, población LGBTIQ+, organizaciones étnicas, sociales, campesinas y ambientales.

Las autoridades estatales no han logrado aún reconocer la importancia del rol de las PLDDHH y de los procesos organizativos en la exigibilidad de derechos de la población. En muchos casos ellas son percibidas como enemigas del Estado, del desarrollo o progreso de la sociedad. Dicha percepción se ha manifestado a lo largo de la historia en integrantes

de la FFPP, por lo cual, desde 2025 el **Ministerio de Defensa Desarrollará un proceso anual de capacitación extracurricular bajo la directiva 11 de 2018, sobre transversalización del enfoque de género y prevención de la violencia basada en género y violencia sexual**, buscando fortalecer la inclusión del tema de género y prevención de violencias basada en género y violencia sexual en los procesos de formación y capacitación en todos los niveles de las Fuerzas Militares. La Policía Nacional, a través de la Dirección de Educación Policial, en el marco de esta acción, avanzará en los programas académicos según la Ley 2179 del 2021. Estos programas se realizaron coordinadamente con el Comisionado de Derechos Humanos CODEH para las asignaturas relacionadas con la protección y aplicación de los Derechos Humanos.

Bajo este parámetro, el Ministerio de Defensa Nacional, **fortalecerá las capacitaciones extracurriculares y de instrucción al personal Militar y Policial sobre el rol de los líderes/as y defensores/as de DDHH, con miras a prevenir la estigmatización; con enfoque étnico, diferencial e interseccional.**

Por otra parte, con el ánimo de fortalecer el respeto hacia los líderes de derechos humanos ambientales, desde 2025, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible **realizará acciones de pedagogía y divulgación sobre el Acuerdo de Escazú dirigida personas líderes y defensoras de DDHH**, sus organizaciones y colectivos, atendiendo a los enfoques diferenciales e interseccionales.

De igual forma, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará **acciones de fortalecimiento de conocimiento sobre el acuerdo de Escazú a quienes hacen parte del Sistema Nacional Ambiental.**

En cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH en el caso Cajar²⁷⁰, el Gobierno nacional, en coordinación con el Ministerio del Interior como líder de esta política pública, conmemorará anualmente el Día Nacional de las personas Defensoras en la fecha que establezca la ley.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo brindará asistencia técnica en el marco de la Escuela de Diálogo Social a nivel nacional y territorial, en modalidad híbrida, que incluya la promoción del derecho de asociación, libertad sindical y negociación colectiva. De igual forma se incluirá un módulo de capacitaciones en materia de libertad sindical, dirigida a inspectores del trabajo e impartida en algunos de estos talleres por los actores sindicales en el marco de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales - CPCPSL y/o Subcomisiones Departamentales de Políticas Salariales y Laborales, además:

- El Ministerio del Trabajo incorporará un indicador sobre capacitaciones y sensibilizaciones en Derechos Sindicales en el plan de acción de la Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo, con la finalidad de contar con recursos para la realización de estas actividades y poder hacerle seguimiento a las mismas.

²⁷⁰ Sentencia Corte IDH, caso Cajar, párr. 1049

- Cuando el Ministerio del Trabajo realice Convenios para capacitaciones de funcionarios del Ministerio del Trabajo en Derechos Sindicales se recomendarán perfiles de los capacitadores.
- En los espacios de las Subcomisiones Departamentales de Concertación Salarial y Laboral (Espacio Tripartito) se dará espacio a las organizaciones sindicales con la finalidad de realizar capacitaciones sensibilizaciones en Derechos Sindicales a los integrantes de las Subcomisiones Departamentales de Concertación Salarial y Laboral y funcionarios del Ministerio del Trabajo (Inspectores de Trabajo).

Adicionalmente, el Ministerio de Trabajo **brindará asistencia técnica y capacitaciones a demanda y oferta para la prevención**, identificación y atención del acoso sexual en el ámbito laboral, en los espacios en que institucionalmente el Ministerio tenga participación o en los espacios que los/as interesados/as habiliten desde el Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género.

En igual sentido, el Ministerio del Interior **diseñará lineamientos técnicos a las entidades del orden nacional y territorial para el fortalecimiento del liderazgo social de las mujeres defensoras de DDHH y su articulación con el movimiento social**, y para la promoción de la participación de las lideresas y defensoras de DDHH en espacios de representación política, teniendo en cuenta el enfoque de género y de orientación sexual e identidad de género diversas (OSIGD). Esta acción guardará armonía con el programa integral de garantías para las mujeres lideresas y defensoras de DDHH y su plan de acción, liderado por el Ministerio del Interior.

Como mecanismo para combatir la estigmatización, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos **Diseñará, producirá e implementará una campaña nacional de comunicaciones para la difusión de la Directiva 007 de 2023, liderada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (CPDHDIH), en articulación con el Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y DIH.**

Asimismo, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos **realizará piezas gráficas que permitan visibilizar la labor y los aportes en la construcción de paz, la superación de la violencia, la lucha contra la impunidad, los derechos de las mujeres, la defensa de la población LGBTIQ+, los derechos colectivos y étnicos**, el fortalecimiento de los tejidos sociales y los contenidos de la Directiva 07 de 2023, todo esto a través de las redes sociales de la Consejería presidencial de DDHH previa articulación y concertación con las víctimas y beneficiarios de medidas.

En aplicación de la directiva 07 de 2023, la Consejería Presidencial Comisionada de Paz integrará compromisos de no agresión, no estigmatización y no violación a los derechos humanos, en todos los escenarios de negociación y diálogos de paz, conforme a las directrices de la Presidencia de la Republica resaltando la labor del derecho a defender los derechos humanos.

Por su parte, La Procuraduría General de la Nación evaluará y adelantará las investigaciones disciplinarias a que haya lugar, con base en los informes, quejas, denuncias y/o documentos pertinentes que sean remitidos por la sociedad civil y/o por las entidades vinculadas a este plan de acción, donde se evidencie el presunto incumplimiento o extralimitación en el ejercicio de los deberes, funciones o prohibiciones, por parte de funcionarios públicos o particulares que ejercen funciones públicas. Asimismo esta entidad, evaluará y adelantará las investigaciones disciplinarias a que haya lugar en el evento de que se evidencie incumplimientos a las recomendaciones dadas por la Defensoría del Pueblo en las Alertas Tempranas, por parte de los funcionarios públicos de las entidades concernidas en las mismas.

Línea estratégica 3: Abstenerse de estigmatizar y señalar a las personas defensoras y proscribir la noción de enemigo interno en el tratamiento hacia la PLDDH. Igualmente, desarrollar acciones positivas para enfrentar concepciones sexistas, machistas y estereotipos de género en el tratamiento de mujeres y población LGBTIQ+ defensora de derechos humanos.

La política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización viene emprendiendo acciones para combatir la estigmatización en el país (Decreto 1444 de 2018). La PPIGLDDH se enfocará en promover acciones que beneficien a las PLDDH y sus formas organizativas, por ello, el Ministerio del Interior, desde 2024 y de manera periódica, **socializará con el Consejo Nacional de Paz y la Mesa Nacional de Garantías, informes de avances de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización** y promoverá la articulación de estrategias y acciones en el marco de ambas políticas públicas.

Con miras a promover la exigibilidad del deber de respeto de las autoridades estatales hacia las PLDDH y sus formas organizativas, el Ministerio del Interior **realizará remisiones por competencia ante los actos de estigmatización de los que tengan conocimiento para que se adelanten las investigaciones disciplinarias correspondientes.**

De otro lado, la política de defensa y seguridad nacional ha promovido su adaptación a la concepción de la seguridad humana en el campo operacional y de la seguridad ciudadana, al igual que en la política de DDHH y DIH de la FFPP. Por ello, el Ministerio de Defensa Nacional, **difundirá, implementará y hará seguimiento de la política de DDHH y DIH del sector Seguridad y Defensa.**

En ese sentido, el Ministerio de Defensa, hará seguimiento de las denuncias y quejas por posibles violaciones a los DDHH y el DIH; además, pondrá especial atención a las denuncias relacionadas con violencias basadas en género y diversidad sexual, allegados por las plataformas de DDHH y las Organizaciones sociales a la dirección de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa, cometidas presuntamente por miembros de la Fuerza Pública en contra de líderes/as y defensoras/es de DDHH.

Línea estratégica 4: Formalizar las Mesas Nacional y Territorial de Garantías para la labor de defensa de los derechos humanos como espacios de concertación para la adopción de políticas públicas, programas, planes y proyectos para la garantía de los derechos humanos de la PLDDH, así como para el monitoreo y evaluación de los mismos.

En el marco de esta línea el gobierno, se encargará de promover la denuncia y hacer seguimiento a la situación de derechos humanos de las que sean víctimas quienes defienden los DDHH. Se propenderá porque se logren acuerdos para que entre las autoridades del Estado y las OS se definan los reglamentos de funcionamiento de las subcomisiones de prevención, protección y de garantía a la protesta social.

Las OSC inciden y han interlocutado con los gobiernos y autoridades de control y judiciales en busca de garantías a la labor de defensa de los DDHH a través del Proceso Social de Garantías, PSG, (CCJ, 27 de enero de 2021). Esta interlocución fue reconocida por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 546/23 y si bien ha funcionado al vaivén de las dinámicas políticas de las autoridades nacionales y territoriales, su formalización se demandó en el marco de la construcción participativa de la Política Pública Integral de Garantías a personas Líderes y defensoras de DDHH (PPIGLDDHH). Por lo anterior, el Ministerio del Interior, en 2025, definirá el funcionamiento, convocatoria y financiación de la Mesa Nacional de Garantías, de las Mesas Territoriales y de sus subcomisiones, del Grupo Nacional de Apoyo y la Comisión de Seguimiento, con la participación de las organizaciones integrantes de estos procesos²⁷¹ y de la comunidad internacional, y será quien las lidere y coordine por medio de la Dirección de Derechos Humanos, en el marco de lo cual garantizará el funcionamiento, convocatoria y financiación de la Mesa Nacional de Garantías, las mesas territoriales y de sus subcomisiones, del Grupo Nacional de Apoyo y la Comisión de Seguimiento, con la participación de las organizaciones integrantes de estos procesos y de la comunidad internacional.

Igualmente, el Ministerio del Interior **Promoverá y acompañará las Mesas Territoriales y de sus subcomisiones**, con la participación de las organizaciones integrantes de estos procesos y de la comunidad internacional.

²⁷¹ Participantes del PSG: OSC Plataformas colombianas de derechos humanos: Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, la Plataforma Colombiana de DDHH, Democracia y Desarrollo y la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines. Tres Sectores de los 18 sectores sociales articulados al proceso de concertación del Plan Nacional de Acción en DDHH y una persona representante de la sociedad civil de cada uno de los departamentos o regiones donde hay Mesa Territorial de Garantías. Instituciones del Estado: ministro(a)s del Interior, Defensa, Justicia, Trabajo, Consejería Presidencial para los DDHH y el DIH, director(a) de la Unidad Nacional de Protección, director(a) de la Policía Nacional, Fuerzas Militares, fiscal general de la Nación, defensor(a) del Pueblo, procurador(a) general de la Nación y otras instituciones del gobierno cuya participación sea previamente concertada. Comunidad Internacional: Oficina del Coordinador Residente de la ONU en Colombia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP / OEA) y las embajadas de España, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y otras.

En esta misma línea, el Ministerio del Interior, **diseñará y concertará con la MNG el lineamiento técnico para la construcción de planes de trabajo que garanticen el funcionamiento de la mesa nacional y las mesas territoriales de garantías con la participación del Grupo de Apoyo Nacional.**

Para el funcionamiento de las MNG y las MTG se crearán los Grupos de Apoyo Nacional y territoriales y las subcomisiones de trabajo que sean necesarias para superar la situación de DDHH de las PLDDHH y sus formas organizativas, entre ellas la de prevención y protección, de investigación penal y disciplinaria y la de mujer y género, atendiendo las competencias de las entidades participantes en estos escenarios.

También se creará la Comisión de Seguimiento que estará a cargo de verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en las sesiones de las MNG y las MTG, y de participar en el monitoreo y evaluación de la PPIGLDDH.

La Subcomisión de prevención y protección estará integrada por la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior, la UNP, la UARIV y el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la DP y hará seguimiento a las medidas contempladas en los planes de prevención y protección territorial y aquellas adoptadas por las entidades del orden nacional con competencias sobre esas materias.

La Subcomisión de mujer y género la liderará la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior, por medio de la cual se realizará el seguimiento a la situación de riesgo de las mujeres lideresas y defensoras de DDHH y de la implementación del Plan de acción del Programa Integral de Garantías específico para esta población.

Objetivo específico 2: Fortalecer la articulación y capacidad institucional para anticipar, responder y prevenir situaciones de riesgo dirigidas a población líder y defensora de derechos humanos, así como a sus formas organizativas.

Línea estratégica 1: Establecer canales de comunicación y coordinación operativa, información y coordinación entre las entidades encargadas de la implementación de la política de desmantelamiento y la PPIGLDDH, para efectos de fortalecer la prevención.

Con el propósito de fortalecer la articulación entre la PPIGLDDH y la política de desmantelamiento, a solicitud de las MNG y las MTG, el Ministerio del Interior, desde 2024, **convocará a la Secretaría Técnica de la CNGS a las sesiones que se considere necesario de la Mesa nacional de garantías, para abordar aspectos de interés relacionados con la implementación de la política de desmantelamiento de Organizaciones y conductas criminales, incluyendo las sucesoras del paramilitarismo,** a efectos de obtener la información necesaria y sin reserva en relación con los planes territoriales previstos y ejecutados, medidas dispuestas y efectos de las mismas en la transformación del riesgo y medidas de prevención adoptadas para impedir la cooptación o connivencia institucional con organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

Por su parte la Unidad Nacional de Protección, desde el año 2025 Implementará las actividades del **"Plan para el diseño de un mecanismo de articulación de la cooperación internacional e interinstitucional", incluido en la Estrategia de Modernización Institucional**, cuyo objetivo es contar con un solo mecanismo de articulación externa de la entidad, que de línea unificada a todas las áreas sobre las estrategias y los tipos de relacionamiento que se requieren, y de esta forma mantener unidad de criterio y focos de acción específicos a nivel institucional, la cual plantea las siguientes actividades:

- Conformar el equipo de articulación y cooperación internacional e interinstitucional
- Analizar la capacidad actual de la cooperación internacional e interinstitucional (diagnóstico)
- Realizar el mapeo de actores estratégicos para la articulación de la cooperación internacional e interinstitucional
- Definir las líneas de acción (demanda - modernización versus oferta)
- Establecer el diseño organizacional para la operacionalización del modelo de articulación (equipo) como insumo al rediseño institucional
- Implementar el modelo de articulación definido y aprobado.

Línea estratégica 2: Fortalecer el sistema de información estatal que permita la obtención de reportes periódicos, así como la identificación de patrones y agresiones a la población líder y defensora de derechos humanos, y contribuir a su prevención, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil.

Un aspecto que interesa resolver es el relacionado con la insuficiencia e inconsistencia en los registros de información de las diferentes modalidades de agresiones en contra de las PLDDH y sus procesos organizativos. Por ello, con el ánimo de fortalecer el funcionamiento de los observatorios de derechos humanos, para advertir los riesgos y prevenirlos, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, **realizará un encuentro anual de observatorios en derechos humanos, en el cual se desarrollarán capacitaciones a los integrantes de la Red Nacional de Observatorios en la Política pública de Garantías a Personas Defensoras y en la observancia del derecho a defender derechos humanos y el liderazgo social**, para su fortalecimiento, capacitación y mejora.

Entre 2025 y 2026, el Ministerio del Interior pondrá en funcionamiento el **Registro de Información sobre agresiones contra personas defensoras y liderazgos sociales**, con la asesoría técnica del Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Presidencia de la República. Este contará con un marco conceptual y metodológico, que establezca las variables, fuentes, metodologías de registro e incorporación de enfoques específicos; entre las variables de agresiones contra personas defensoras y liderazgos sociales. Este registro se alimentará con la información que provean las distintas entidades, para lo cual realizará convenios con las entidades que tengan información sobre agresiones a personas defensoras, así mismo, para el contraste de la información contará con mecanismos de

participación de parte de organizaciones, observatorios y sistemas de información de la sociedad civil. Este registro de Información tendrá entre sus objetivos servir de base para la elaboración y adopción de decisiones, acciones y políticas públicas dirigidas a garantizar el ejercicio del derecho a defender derechos, en diálogo con otros instrumentos como el Índice de Focalización de Zonas Especiales de Garantías para el liderazgo social.

Por su parte, las PLDDHH, en escenarios de riesgo, en ocasiones experimentan dificultades para denunciar los hechos, con lo cual la activación de medidas de asistencia y protección se ve obstaculizada, ante ello, desde 2024, el Ministerio del Interior **realizará un protocolo de funcionamiento al mecanismo de comunicación interinstitucional ágil para la reacción inmediata ante amenazas y agresiones de las personas líderes y defensoras de derechos humanos para poner en su conocimiento hechos que afecten el desarrollo de la labor**²⁷². El protocolo incluirá la participación de entidades como el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, La UNIPPEP, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la República, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior. Las funciones de este mecanismo serán recogidas en el protocolo, en todo caso, dichas entidades rendirán informes de las acciones adelantadas en relación con los casos presentados en el mecanismo, asimismo los hechos reportados en este mecanismo se tomarán como parte de los hechos a incluir en el sistema de reporte de información sobre agresiones a defensores de derechos humanos. El Ministerio del Interior, en el marco del cumplimiento de esta acción realizará la gestión para la inclusión de las autoridades territoriales en los casos que corresponda.

Conforme a lo señalado en la sentencia SU-546 de 2023, el Ministerio de Defensa deberá observar en lo sucesivo y sin falta, el cumplimiento a la Resolución 1190 de 2018, por medio de la cual se adopta el protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica, libertad de asociación, libre circulación, la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica. Para ello deberá continuar con la capacitación y formación de los integrantes de la fuerza pública en sus intervenciones frente a la protesta social y **presentar informes semestrales de las capacitaciones dadas al UNDMO en materia de respeto y garantía a la protesta pacífica, libertad de asociación, libre circulación, la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica.**

²⁷² Corte Constitucional, SU-546 de 2023, orden 23

Línea estratégica 3: Adoptar correctivos que permitan un funcionamiento eficaz del componente de respuesta rápida a las alertas tempranas dada su obligatoriedad y carácter vinculante, de modo que tanto el Ministerio del Interior en desarrollo de sus competencias de coordinación, articulación y gestión interinstitucional, como la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) cuenten con los recursos humanos, técnicos y las herramientas tecnológicas idóneas para la reacción oportuna y en debida diligencia frente a los riesgos y amenazas identificados por la Defensoría del Pueblo en el Sistema de Alertas Tempranas.

Con el propósito de fortalecer el sistema de alertas tempranas, el Departamento Nacional de Planeación, a partir del 2025 **brindará asistencia técnica al componente de respuesta del Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario**, que permita medir la adopción e implementación de las recomendaciones dirigidas a la mitigación del riesgo advertido en las Alertas tempranas que emite la Defensoría del Pueblo.

Línea estratégica 4: Implementar formas de prevención del riesgo para los liderazgos sociales y personas defensoras, que incluyan al grupo familiar, formas organizativas y comunidades étnicas, ya sean urbanas o rurales, y modalidades alternativas de cuidado y desarrollo para niños y niñas, aplicando los enfoques diferenciales y la interseccionalidad.

Con el propósito de mejorar la implementación del eje de prevención en el marco de las competencias de la Unidad Nacional de Protección, esta entidad, Implementará las actividades dentro del "Plan de Prevención", incluido en la Estrategia de Modernización Institucional, cuyo objetivo es Definir y operacionalizar un modelo de prevención para la Unidad Nacional de Protección (UNP), para lo cual plantea las siguientes actividades:

- Definir el concepto de prevención en el marco de la política pública de prevención y los programas de prevención y protección que lidera la UNP.
- Definir propuesta de cadena de valor para la prevención a partir de su conceptualización.
- Elaborar propuesta de estructura organizacional a partir de la cadena de valor definida y aprobada.
- Formular e implementar acciones específicas y de articulación con actores claves en materia de prevención.

De igual forma, la Unidad Nacional de Protección Implementará las actividades dentro del "Plan para el cierre de brechas en la transversalización de los enfoques de género y diferencial", incluida en la Estrategia de Modernización Institucional, cuyo objetivo es Diagnosticar las brechas en la transversalización de los enfoques a todo nivel en la entidad,

y plantear acciones de cierre de las mismas, con el fin de mejorar la respuesta diferencial y con equidad a los grupos de valor, este ejercicio plantea las siguientes actividades:

- Identificar necesidades de enfoque de género y diferencial a nivel institucional (diagnóstico)
- Identificar brechas frente al manejo/relacionamiento del enfoque de género y diferencial.
- Coordinar y/o articular acciones de enfoque diferencial (internas y externas)

Asimismo, la Unidad Nacional de Protección realizará charlas de sensibilización de las acciones preventivas en el marco de los programas dirigidas a la población objeto que cuente con medidas de protección. Estas charlas se realizan en el marco de los programas en materia de la prevención con la seguridad y la protección y son herramientas pedagógicas y de atención integral, orientadas a concientizar, estimular y formar en las poblaciones objeto de los programas, sobre la importancia del uso racional, manejo y conservación de las medidas de protección, autoprotección, auto seguridad, autocuidado y demás recomendaciones en materia de prevención, seguridad y protección. Estas se encuentran en concordancia con los principios que rigen los programas y en especial con el principio del goce efectivo de derechos que la norma prevé para los beneficiarios y beneficiarias de los programas, de conformidad con lo señalado en el artículo 2.4.1.2.2, numeral 10 del Decreto 1066 de 2015, que en uno de sus apartes refiere literalmente lo siguiente: “(...) tendrá en cuenta el conjunto de derechos constitucionales fundamentales de los que son titulares los protegidos, en el marco del principio de correlación entre deberes y derechos.” (letra cursiva, negrilla y subraya fuera de texto original). Todo lo anterior en procura que las poblaciones objeto de los programas no se expongan en un riesgo innecesario que afecte sus derechos a la vida, la integridad, libertad y seguridad personal. Por tanto las charlas de sensibilización de las acciones preventivas en el marco de los programas, corresponden a una labor conjunta y recíproca a partir del reconocimiento de las capacidades sociales para la prevención de los individuos, grupos y comunidades.

Entendiendo la necesidad de contar con respuestas adecuadas ante las situaciones de riesgo que experimentan las PLDDHH, y en tal sentido contar con una mayor capacidad de reacción que permita impedir las agresiones y garantizar el libre ejercicio de los liderazgos sociales y la defensa de los DDHH, el Ministerio del Interior **propenderá por la creación de un fondo de emergencia para la atención, ágil y oportuna, que cubra también a su núcleo familiar.** Este fondo se realiza en cumplimiento de la sentencia CAJAR y depende del proyecto de Ley que se presente en consideración a la normativa legal vigente.

Así mismo, el Ministerio del Interior, **adelantará una estrategia de difusión y capacitación a las OSC sobre la oferta institucional y las rutas de prevención y protección** de la labor de defensa de los derechos humanos a nivel territorial

Adicionalmente, en articulación **con el proceso de formulación de la política Pública de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, una vez ésta entre en vigencia, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS brindará orientaciones técnicas a los actores del Sistema de Salud para la garantía de la atención en salud mental**, sanación espiritual y los derechos sexuales y derechos reproductivos, con enfoque diferencial e interseccional de personas líderes y defensoras de DDHH en el marco de la implementación de la Política Pública de Salud Mental²⁷³ y la Política de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos; además, se orientará para la afiliación expedita al Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas lideresas y defensoras de derechos humanos que se encuentren sin afiliación, en cumplimiento de la normatividad vigente

Por su parte, El Ministerio de Salud y Protección Social **diseñará una estrategia para que sea implementada por los actores del sector salud correspondientes al nivel Distrital, Departamental y Municipal para el fortalecimiento de las redes sociales y comunitarias, en promoción y prevención de la salud integral y el cuidado de la salud mental**, dirigida a las personas lideresas y defensoras de derechos humanos que incluya sus familias y demás integrantes de sus formas organizativas, a través del intercambio de conocimientos, saberes, usos y costumbres con enfoque de acción sin daño, de género y étnico que permitan la construcción conjunta de condiciones favorables para el mejoramiento de su salud física y mental, en el marco del PDSP.

Línea estratégica 5: promover medidas que contribuyan a la respuesta oportuna y efectiva de la fuerza pública, en la prevención de las agresiones a las personas líderes y defensoras de derechos humanos y sus formas organizativas.

El Ministerio de Defensa Nacional Realizará las actividades enmarcadas en el Decreto 1066 del 2015 para la prevención del riesgos de líderes y Defensores de Derechos Humanos, toda vez que, en el marco regulatorio vigente en materia de prevención - Decreto 1066 de 2015- la Policía Nacional realiza actividades de forma preventiva, dado que, ante hechos de amenazas, les son implementadas las medidas pedagógicas de autoprotección y se coordina con el nuevo modelo del servicio de policía en territorio para que se implementen las rondas policiales a favor de la población objeto, aportando en la seguridad personal de los mismos. (Estrategia de atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad - ESPOV por parte de Policía Nacional). La Policía Nacional está en permanente comunicación y articulación con el Ministerio del Interior y, particularmente, con el Chat de Reacción Inmediata para asumir las acciones correspondientes para prevenir agresiones contra defensores y líderes sociales, o activar otro tipo de reacciones urgentes.

²⁷³ La Política Pública de Salud Mental se encuentra en: https://www.minsalud.gov.co/Anexos_Normatividad_Nuevo/Document-2025-01-17T111829_306.pdf

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible **Impulsará la conformación de la comisión interinstitucional para implementación del Acuerdo de Escazú**, en la cual se adoptarán medidas dirigidas a la prevención de vulneraciones a defensores de derechos humanos ambientales.

Para mejorar la respuesta oportuna en los territorios, el Ministerio del Interior, desde 2025, informará y difundirá, a través de los canales de difusión del Ministerio, **sobre el estado de implementación de los planes integrales de prevención territoriales, para determinar el nivel de cumplimiento y necesidades en los territorios**, así como también la vinculación de las personas defensoras en el proceso de formulación de estos planes. Estos informes serán compartidos a la Procuraduría General de la Nación como parte de la ruta de articulación interinstitucional a diseñar e implementar. La Procuraduría General de la Nación en el marco de sus funciones y competencias, estará atenta a que el Ministerio del Interior remita a este ente de vigilancia y control los correspondientes informes, quejas, denuncias y/o documentos en donde se evidencie el presunto incumplimiento en la implementación de los planes integrales de prevención territoriales.

Línea estratégica 6: Adoptar medidas para formulación e implementación de una ruta hacia la transformación y el fortalecimiento del modelo de prevención y protección y de forma complementaria generar espacios de formación y capacitación institucional enfocados en el reconocimiento del derecho autónomo a defender derechos.

Para mejorar prevención y protección de quienes defienden los derechos humanos y fortalecer las temáticas relativas a los derechos humanos en las entidades, la Unidad Nacional de Protección incluirá en el **Plan Institucional de Capacitación de cada vigencia, temáticas relacionadas a Derechos Humanos, con metodologías que permitan que el servidor público apropie el conocimiento en el ejercicio de sus funciones**. Para este propósito, realizará actividades encaminadas a identificar brechas en formación (evaluación PIC, espacios de participación, entre otras fuentes) realizará sesiones de trabajo para la referenciación de casos de estudio en formación (modelos pedagógicos).

Adicionalmente, entre el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección, la Escuela Superior de Administración Pública, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollarán cursos actualizables (presenciales y virtuales – con contenido de por lo menos 20 horas, que se puede ir actualizando con el Ministerio del Interior, y estarlo activando siempre que se requiera, abriéndolo como nación o desde el departamento, certificable y gratuito, al momento de lanzarlo en los territorios) dirigidos a los servidores públicos para prevenir la estigmatización de las personas líderes y defensoras de ddhh y de sus formas organizativas.

Asimismo, la Unidad Nacional de Protección **construirá cursos en la “plataforma de Aprendizaje y Conocimiento para la Prevención y Protección (PACO)”**, donde sus contenidos temáticos son elaborados de acuerdo a las necesidades y cierres de brecha del

conocimiento de la UNP en un ejercicio de construcción colectiva de los procesos de la entidad.

Adicionalmente, A fin de ahondar en la lucha contra la estigmatización de la labor de defensa de los DDHH, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) desarrollará directrices, lineamientos y documentos técnicos dirigidos a los servidores públicos para prevenir la estigmatización de las personas líderes y defensoras de DDHH y de sus formas organizativas, enmarcados en la Directiva Presidencial no. 07 de 2023, la debida articulación del proyecto con el Plan Nacional de Formación y Capacitación 2023 2030, particularmente con el eje “Paz Total, Memoria y Derechos Humanos”, el cual debe ser considerado por las entidades públicas en la formulación de sus Planes Institucionales de Capacitación (PIC) y acordes a la misión de la DAFP.

Línea Estratégica 7: Promover que los entes territoriales (gobernaciones y alcaldías), incluyan en sus planes de desarrollo y presupuesto anual las apropiaciones para la formulación de planes de prevención y protección de las PLDDDH y sus formas organizativas y fortalecer la presencia civil en los territorios.

Con el propósito de abordar las problemáticas de los municipios con mayores afectaciones a Defensores de Derechos humanos, el Ministerio del Interior **realizará Planes de trabajo para fortalecer las capacidades de los municipios con mayores afectaciones a líderes y defensores, focalizados a través del Índice de Focalización de Zonas Especiales de Garantías y en los que puedan ser identificados por medio de la información documentada dentro del Sistema Nacional de Información sobre agresiones a personas defensoras**, una vez este entre en funcionamiento.

Por su parte, en relación con los planes existentes, en la actualidad se han señalado deficiencias, dado que no consultan las necesidades y situación de riesgo que experimentan las PLDDDH en los territorios, no tienen enfoques diferenciales ni presupuesto o una institucionalidad adecuada. Así, el Departamento Nacional de Planeación **diseñará y piloteará un instrumento metodológico para la evaluación institucional del Plan Integral de Prevención** para la gestión del riesgo de la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, que permita analizar su eficacia, efectividad y pertinencia.

En paralelo, el Ministerio del Interior, **brindará asistencia técnica a las entidades territoriales para la elaboración de planes integrales de prevención y protección con la participación de OSC, así como también en el seguimiento y evaluación de los mismos**, estableciendo una ruta específica para la atención de emergencias a personas líderes y defensoras, incluyendo líneas especiales de comunicación.

Reconocer y resaltar las experiencias exitosas y las lecciones aprendidas en la construcción e implementación de planes de prevención y protección contribuirá al fortalecimiento de la misionalidad en este ámbito de las alcaldías y gobernaciones, por ello, el Ministerio del Interior **realizará encuentros de intercambio de experiencias entre entidades territoriales**, reconociendo las buenas prácticas en la elaboración de los planes integrales

de prevención, lo cual tendrá como objetivo contribuir a evaluar y fortalecer los avances institucionales para la prevención y la protección incluyendo programas como el Decreto 660 y el PIGMLD.

El control sobre la respuesta de las autoridades territoriales en la prevención y protección demanda la participación de las OSC, por lo cual el Ministerio del Interior, a partir de 2025 **realizará asistencias técnicas a organizaciones sociales para el seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes integrales de prevención y protección**, determinado los mecanismos para acceder a las asistencias técnicas y para la difusión de esta herramienta. Estas asistencias técnicas tendrán como punto de partida las realidades propias de los colectivos y sus territorios de influencia, incluyendo el reconocimiento de los mecanismos autónomos de protección y autoprotección.

Objetivo específico 3: fortalecer los mecanismos institucionales para la protección de los derechos de las personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como sus formas organizativas

Línea estratégica 1: Establecer un instrumento de coordinación entre las autoridades nacionales y territoriales de respuesta inmediata de emergencia ante situaciones de urgencia, que funcionen de manera permanente e ininterrumpida, en especial en casos que ameriten traslado, reubicación o desplazamiento forzado de personas defensoras de derechos humanos.

La atención pronta a las situaciones de emergencia de las PLDDDDHH requiere una respuesta rápida de las entidades responsables de la protección. Debido a ello, **la UNP Implementará las actividades dentro del "Plan de implementación de la cadena de valor", incluido en la Estrategia de Modernización Institucional**, cuyo objetivo Desarrollar a profundidad en cada una de las áreas de la entidad, las acciones clave para dar paso a la implementación de la cadena de valor institucional ajustada, según el nuevo modelo de operación. Para esto se plantea las siguientes actividades:

- Elaborar mapeo de insumos disponibles para la implementación de la cadena de valor (requerimientos internos y externos).
- Definir la metodología para la implementación de la cadena de valor.
- Determinar el estado actual de cada uno de los eslabones de la cadena de valor.
- Definir el mapa de procesos y la estructura organizacional interna para la implementación de la cadena de valor.
- Definir la alineación de la cadena de valor con el mapa de procesos.
- Identificar las brechas de los programas de protección a partir de la definición de la cadena de valor, mapa de procesos y estructura organizacional definida.
- Determinar las brechas en el despliegue de la cadena de valor en el territorio.

En paralelo la UNP mantendrá en funcionamiento el equipo de **Trámite de Emergencia**, en el caso que se observe en cualquier parte de la ruta de protección que una persona y/o colectivo manifiesta hechos delicados de amenaza, y donde se observe algún grado

de inminencia, excepcionalidad y vulnerabilidad, a fin de proteger los derechos fundamentales del solicitante, mientras se adelanta la correspondiente evaluación de riesgo y/o reevaluación de riesgo por hechos sobrevinientes, en los términos establecidos en el Decreto 1066 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 1139 de 2021.

Asimismo, durante el 2025 la Unidad Nacional de Protección **creará, actualizará y/ o modificará procedimientos, formatos, instructivos, guías y protocolos para la evaluación del riesgo individual y colectivo, teniendo en cuenta los criterios de:** enfoque poblacional, territorial, cultural, etario, étnico, entre otros. Igualmente, describirá en dichos documentos los criterios específicos para la atención integral de la población de Defensores de líderes, lideresas, defensores, defensoras de DDHH, y demás poblaciones objeto del decreto 1066 de 2015. Esta actividad, incluirá la actualización y / o modificación del instrumento de valoración del riesgo individual y colectivo los cuales se encuentran dentro del Sistema de Gestión de la entidad documentados en formatos.

Para lo anterior se tendrá una fase de concertación en la cual se definirá un cronograma de trabajo donde se abran espacios de diálogo y participación efectiva entre las organizaciones de la sociedad civil y la UNP, para la socialización de los protocolos o guías relacionadas con la evaluación del riesgo (individual y colectiva) de la población de líderes (as), defensores (as) de DDHH, con el fin de generar una retroalimentación en cuanto a las divergencias y/o convergencias en dichos documentos. Esta fase se prevé finalice en el mes de julio de 2026, (posterior a la revisión interna de los documentos por parte de la UNP - fase de documentación), para posteriormente iniciar la Fase de implementación en la cual se elaborará un plan de trabajo para la implementación de los protocolos o guías relacionadas con la evaluación del riesgo (individual y colectiva) de la población de líderes (as), defensores (as) de DDHH , donde se generen la acciones de coordinación y articulación entre las autoridades nacionales y territoriales para la protección de las personas líderes y defensoras de derechos humanos en la ruta individual y colectiva.

Por su parte, el Ministerio del Interior **realizará talleres de autocuidado y autoprotección dirigidos a organizaciones y personas defensoras de Derechos Humanos** para que estas cuenten con herramientas para atender las situaciones de riesgo en sus territorios.

Asimismo, entendiendo las afectaciones particulares que afrontan las Mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, **el Ministerio del Interior, cofinanciará iniciativas de fortalecimiento de la autonomía económica individual, familiar y colectiva de las mujeres defensoras de DDHH y lideresas que se encuentren en situación de riesgo.** Esta acción podrá ser extensiva a personas lideresas y defensoras LGBTIQ+.

En paralelo, el Ministerio de Justicia **desarrollará procesos para fortalecer las capacidades ciudadanas en las zonas rurales para el respeto de la labor de las lideresas y defensoras de DDHH y la promoción de redes de apoyo en el territorio mediante iniciativas de entornos protectores para mujeres y personas LGBTIQ+.** Esta estrategia consta de 6 insignias, las cuales se van obteniendo a partir del cumplimiento de

una serie de requisitos de los que son partícipes las organizaciones sociales y los gobiernos locales y departamentales. se anexa la descripción completa de la estrategia, que incluye objetivos específicos, contenido de las insignias y los 63 municipios priorizados a nivel nacional. Entre otras, se fomentarán acciones para la prevención de la estigmatización y no discriminación hacia las lideresas y defensoras de derechos humanos, para abordar acciones afirmativas de prevención y respeto, con la socialización de rutas de atención que involucren a Comisarias de familia e Inspecciones de policía a partir de un acompañamiento técnico en la implementación de la guía de atención a mujeres y a personas LGBTIQ+ en servicios de acceso a la justicia

Asimismo, la UNP, incluirá dentro de los diseños curriculares de los programas de formación laboral: Técnico Laboral en Prevención y Protección a Personas y Técnico Laboral Analistas de Evaluación del Riesgo; **contenidos relacionados con los Derechos Humanos DDHH, Derecho Internacional Humanitario, obligaciones del Estado, enfoques diferenciales e interseccionalidad, enfoque psicosocial y acción sin daño**, entre otros; desarrollando en los servidores públicos las competencias estratégicas para el ejercicio de sus funciones. Estos diseños curriculares harán parte de la oferta de educativa y de cualificación de la Escuela de Formación de la entidad de conformidad con la Resolución 15177 de 2022 Ministerio de Educación Nacional.

Esta misma entidad, **garantizará el funcionamiento del Equipo de Alertas Tempranas de la Dirección General, el cual realiza las siguientes acciones en pro de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo** en los documentos de advertencia, entiéndase por estos las Alertas Tempranas, Informes de Seguimiento a las Alertas Tempranas y Oficios de Consumación del Riesgo descrito en las Alertas y sus Informes. Desde el Equipo de Alertas tempranas de Dirección General, se comparte al Grupo de Análisis Estratégico Poblacional GAEP, todos los documentos emitidos por la Defensoría del Pueblo, para que se incluyan en los análisis de contexto. Adicionalmente, se capacitan a los nuevos analistas. La UNP como miembro permanente de la CIPRAT, seguirá compartiendo los planes de acción y respondiendo a las recomendaciones que se realizan en el espacio. Asimismo, realizará acompañamiento técnico a las entidades territoriales y por medio de los Grupos Regionales de Protección UNP, continuará realizando los seguimientos de las solicitudes en el territorio.

Por su parte, **la Unidad Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto generará espacios de trabajo para gestionar atención especial para los hijos e hijas de las personas defensoras y liderazgos sociales víctimas** de homicidio en las entidades del SNARIV, a través de articulación de diferentes espacios interinstitucionales o intersectoriales, por ejemplo, mesa de educación y de generación de ingresos (liderada por el Ministerio de trabajo), subcomité de rehabilitación, así como la socialización de la oferta de las entidades del SNARIV.

Desde la **Unidad Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto se propondrá la incorporación en los Planes de Fortalecimiento Institucional (PAFI)**

que construyen las entidades del SNARIV, acciones de prevención y protección a 10 entidades del SNARIV, las cuales son: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Policía Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento Administrativo de Presidencia, Unidad Nacional de Protección, Agencia Nacional de Tierra.

Asimismo, esta entidad promoverá desde los **Planes de Reparación Colectiva el fortalecimiento de acciones de prevención y protección en el marco del proceso de reparación colectiva.** En especial, Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) de las organizaciones de defensores de derechos humanos.

Línea Estratégica 2: Adoptar medidas de protección flexibles con cobertura al núcleo familiar y en concertación con las PLDDHH destinatarias a fin de concretar una intervención oportuna, adecuada, especializada y proporcional al riesgo que se pudiera enfrentar, las que deberán contar con enfoque diferencial y de interseccionalidad.

La Unidad Nacional de Protección Implementará las actividades dentro del "Plan de ecosistema de información de la UNP", incluido en la estrategia de Modernización Institucional, cuyo objetivo es **Desarrollar e implementar un sistema de información integral para la gestión y análisis de los datos misionales de la UNP**, y plantea las siguientes actividades:

- Diseñar los flujogramas de los procesos actuales (As-Is) e ideales (To-Be) del Grupo Servicio al Ciudadano (GSC), Subdirección de Evaluación del Riesgo, Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, Subdirección de Protección.
- Sensibilizar a los usuarios clave en el uso del sistema.
- Desarrollar e implementar el formulario de solicitud de inscripción a los programas de protección liderados por la UNP – Ruta individual y Ruta colectiva, en el marco de la política de simplificación y racionalización de trámites, facilitando el acceso a la ciudadanía a sus derechos y a la realización de trámites de manera ágil y efectiva.
- Desarrollar e implementar los formularios de recursos de reposición, hechos sobrevenientes y formulario PQRS, en el marco de la política de simplificación y racionalización de trámites, facilitando el acceso a la ciudadanía a sus derechos y a la realización de trámites de manera ágil y efectiva.
- Desarrollar la arquitectura de la base de datos del Grupo Servicio al Ciudadano, Subdirección de Evaluación del Riesgo, Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, Subdirección de Protección.
- Desarrollar un sistema de información para la gestión y optimización de los procesos operativos y administrativos del Grupo de Servicios al Ciudadano, Subdirección de Evaluación del Riesgo, Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, Subdirección de Protección.

-Desarrollar e implementar soluciones de analítica de datos para optimizar la toma de decisiones

A su vez, la Unidad Nacional de Protección mantendrá en funcionamiento la línea Vida 103, esta línea es un canal de emergencia creado por la Unidad Nacional de Protección (UNP) para atender situaciones de seguridad y riesgo para las personas protegidas por la UNP y para el público en general. Esta línea permite reportar emergencias como retenes ilegales, accidentes, atentados, secuestros, amenazas, hurtos, suicidios, presencia de grupos armados, fallas mecánicas o desastres naturales. La UNP utiliza la tecnología de la línea para identificar la ubicación del usuario, seguimiento en tiempo real por audio y video, transmitir mensajes por chat y gestionar la respuesta de la fuerza pública a nivel nacional (Policía, Bomberos, Ejército o Armada).

Adicionalmente, en el marco de la protección colectiva, el Ministerio del Interior, **implementará planes integrales de protección en el marco del Programa Integral de Seguridad para Comunidades y Organizaciones en sus territorios, en cumplimiento al Decreto 660 de 2018**, con los cuales se avanza hacia una protección colectiva, dadas la distribución y determinación de roles y responsabilidades de las entidades concurrentes, contribuyendo en la labor de coordinación.

En similar sentido, en el marco de la protección colectiva, el Ministerio del Interior, **implementará protocolos integrales de protección con comunidades priorizadas, respondiendo al componente 3 del Programa Integral de Seguridad y protección para Comunidades y Organizaciones**, reglamentado por el Decreto 660 del 17 de abril de 2018, con los cuales se avanza hacia una protección colectiva, dada la distribución y determinación de roles y responsabilidades de las entidades competentes y concurrentes, contribuyendo en la labor de coordinación y articulación. Bajo estos parámetros de fortalecimiento se brindará asistencia técnica para la formulación y actualización de protocolos municipales de protección rural para comunidades en el marco del Decreto 660 de 2018.

En concordancia con la Sentencia SU 546 del 2023 el Ministerio del Interior, la UNP, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y DIH, el Ministerio de Defensa, el DNP, la Fiscalía General de la Nación y las demás entidades que se consideren necesarias, desarrollarán en el 2025 y 2026 una ruta de trabajo para transformar el modelo de prevención y protección desde un enfoque de derechos humanos de acuerdo con los estándares internacionales, con mecanismos que garanticen la articulación interinstitucional, identifiquen y permitan avanzar en los ajustes institucionales necesarios, así mismo se definan las responsabilidades y competencias en la implementación de políticas, programas, estrategias y medidas de prevención y protección por parte de todas las entidades del gobierno nacional en concordancia, subsidiariedad, concurrencia y complementariedad con las autoridades municipales y departamentales.

La construcción de esta ruta contará con la participación concertada de la sociedad civil desde la Mesa Nacional de Garantías, de organizaciones defensoras de DDHH, defensores de DDHH en asuntos ambientales, mujeres, LGBTIQ+, campesinado, y pueblos étnicos.

Así mismo, se vinculará a la Defensoría del Pueblo para el acompañamiento de esta ruta. Su construcción contará con insumos de la modernización de la UNP, la armonización de los Decretos 2078 de 2017 y 660 de 2018 y los insumos desde las organizaciones de la sociedad civil y los aportados en el marco de la Mesa Nacional de Garantías.

La transformación del modelo de prevención y protección fortalecerá el análisis contextualizado y territorializado del riesgo y la inclusión de los enfoques diferenciales, de género, diversidad, interseccional y territorial reconociendo los riesgos y las afectaciones diferenciales. El modelo priorizará la protección colectiva con enfoque de derechos humanos y fortalecerá los mecanismos propios de protección de las comunidades.

Así mismo, se garantizará el tránsito progresivo entre los actuales mecanismos de prevención y protección de vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de las PDDH y los que se establezcan en el nuevo modelo, incluidas las acciones adelantadas por las distintas entidades nacionales y territoriales en el marco de esta Política Pública de Garantías para la labor de Defensa de Derechos Humanos. El modelo incorporará una instancia de seguimiento y control, en el marco de las funciones de la instancia de la Mesa Nacional de Garantías.

Dentro del proceso de transformación del modelo de prevención y protección, el Ministerio del Interior, en articulación con la UNP y las demás entidades vinculadas, así como las instancias de participación de la sociedad de civil avanzarán en la adecuación normativa del proceso de armonización de las rutas de protección colectiva (Decreto 2078 de 2017 y Decreto 660 de 2018) con insumos de la modernización de la UNP garantizando el mantenimiento de las distintas líneas.

Objetivo específico 4: mitigar la continuidad en las agresiones a las personas líderes y defensoras de derechos humanos, así como sus formas organizativas, a través del ajuste de las herramientas estatales en los procesos de verdad, memoria, inteligencia y contrainteligencia.

Línea estratégica 1: salvaguardar la verdad y la memoria colectiva sobre la importancia de la labor de las personas líderes y defensoras de DDHH y sus formas organizativas reconociendo sus aportes en la construcción de paz, la superación de la violencia, la lucha contra la impunidad, los derechos de las mujeres, la defensa de la población LGBTIQ+, los derechos colectivos y el fortalecimiento de los tejidos sociales y la democracia.

Para evitar que los funcionarios y servidores públicos generen acciones que se deriven la afectación a la población defensora de derechos humanos, el Departamento Administrativo de la Función Pública, **implementará una estrategia para sensibilizar y capacitar a los servidores públicos en el eje temático paz total, memoria y derechos humanos con contenidos sobre la importancia de la labor de defensa de los derechos humanos para la construcción de la paz y la democracia.**

Asimismo, desde el Observatorio de DDHH y DIH de la CPDDHHDH se proporcionará apoyo técnico, durante el primer año de implementación del sistema, para el desarrollo de un sistema de información que registre y evidencie los hechos de violencia y agresiones contra lideresas, líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos. Este sistema debe ser implementado por el Ministerio del Interior, quien garantizará su sostenibilidad, institución que tiene la competencia para liderar la política pública en este ámbito, así como las capacidades presupuestarias necesarias para llevar a cabo dicho proceso.

Objetivo específico 5: garantizar el acceso a la justicia efectiva por delitos cometidos en contra de Personas líderes y Defensoras DDHH.

Este objetivo se desarrollará a través de cuatro líneas estratégicas: (i) Aplicar con mayor eficacia el principio de debida diligencia en la investigación de delitos en contra de personas defensoras de derechos humanos; (ii) aumentar la capacidad técnica, tecnológica y operativa para investigar delitos contra PDDH; (iii) Implementar acciones tendientes a la apropiación de la cultura institucional alrededor de la defensa de DDHH por parte de funcionarios de la entidad; y (iv) Desarrollar estrategias y canales de articulación intrainstitucional e interinstitucional.

Será a partir del desarrollo articulado y complementario de estas líneas estratégicas que se propone materializar el derecho de justicia efectiva y realizar la medición sobre el goce efectivo de derechos.

Línea estratégica 1: aplicar con mayor eficacia el principio de debida diligencia en la investigación de delitos en contra de personas defensoras de derechos humanos.

Esta línea está orientada a cumplir con los elementos del estándar de la debida diligencia establecido en la jurisprudencia de la Corte IDH y esbozado en la Directiva 002 de 2017, para esto la FGN trabajará en 7 ámbitos:

El primer ámbito hace referencia a **aplicar el EDIT a través del desarrollo estratégico del caso por parte de funcionarios que conocen delitos contra personas defensoras de derechos humanos en la investigación desde el acto urgente y/o recepción de la denuncia**. La FGN en el año 2024 decidió adoptar guías para incorporar el EDIT²⁷⁴ a partir de la metodología de desarrollo estratégico del caso. Adicionalmente, la FGN continúa con los procesos de capacitación y formación en temáticas como feminicidio, articulación entre la jurisdicción indígena y la ordinaria, investigación y judicialización de violencias fundadas en la orientación sexual y/o identidad de género, actos de discriminación y hostigamiento, entre otras.

Para cumplir con la aplicación del EDIT, la FGN trabajará en: (i) incluir, de forma transversal, las Guías EDIT y conceptos relacionados en los cursos que, dentro de sus competencias y propósitos pedagógicos, requieran conocer la aplicación del enfoque EDIT; (ii) capacitar a los funcionarios que conocen delitos contra PDDH que, dentro de sus competencias

²⁷⁴ La FGN cuenta con las Guías para la incorporación del enfoque diferencial, interseccional y territorial (EDIT) en la investigación penal- partes I y II, FGN-MPO2-G45 respectivamente, que se encuentran incorporadas en el sistema de gestión documental de la entidad.

requieran conocer las Guías EDIT y demás instrumentos relacionados con la incorporación del enfoque en poblaciones específicas, directivas 0005 de 2021²⁷⁵, 0004 de 2023²⁷⁶ y 006 de 2023²⁷⁷ y el Protocolo de caracterización victimológica en graves afectaciones contra los DDHH; (iii) fortalecer la aplicación del enfoque de género y la perspectiva de interseccionalidad a través del desarrollo estratégico de los casos (en la investigación y judicialización), de manera que se puedan identificar patrones de macrocriminalidad asociados a las violencias contra las mujeres y personas OSIGD que ejerce cada uno de los grupos, estructuras y conductas criminales, con base en los elementos materiales probatorios y la evidencia física”,²⁷⁸ y (iv) desde el año 2024, contar con personal experto en temas de género dentro de la UEI, que pueda entablar canales de comunicación con las organizaciones de mujeres”²⁷⁹ respecto de las competencias y población objeto de la UEI, así como en el GTNA.

El segundo ámbito de trabajo es **formular acciones que permitan fortalecer la aplicación de la Directiva 002 de 2017 por parte de los funcionarios que conocen delitos contra personas defensoras de derechos humanos.**²⁸⁰ Esta acción se desarrollará de manera complementaria con la aplicación de la Directiva 008 de 2023²⁸¹ y a través de temáticas que en el proceso de diagnóstico y diálogo con las organizaciones de la sociedad civil se destacaron, a saber: (i) socializar a los funcionarios la obligatoriedad de la aplicación de la Directiva 002 de 2017²⁸²; (ii) incorporar desde el inicio de la acción penal el concepto de persona defensora de derechos humanos, (tener en cuenta la primera hipótesis de

²⁷⁵“Por medio de la cual se emiten lineamientos para la definición de los conflictos de competencia con la jurisdicción especial indígena”.

²⁷⁶ “Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización del feminicidio”.

²⁷⁷ Por medio de la cual se dictan lineamientos para la investigación y judicialización de violencias fundadas en la orientación sexual y/o identidad de género

²⁷⁸ Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Anexo 2. Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, 2.5.2, p. 98

²⁷⁹ Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Anexo 2. Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, 2.6.2, p. 98

²⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU- 546 de 2023, Orden 17.

²⁸¹ Por medio de la cual se actualizan los lineamientos de la investigación y judicialización de los delitos que se cometan en contra de personas defensoras de DDHH.

²⁸² La Directiva 001 de 2015 “Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen alcancen y se fijan límites sobre el contenido de las directivas” las directivas son instrumentos de carácter general y abstracto que están dirigidas a los funcionarios de la FGN como a las autoridades con funciones de policía judicial. Estos instrumentos son el desarrollo de mandatos legales que tienen relación con la acción penal. Los lineamientos de estas directivas tienen carácter obligatorio ya que orientan y guían las actuaciones de los fiscales y obedecen a la necesidad de garantizar el derecho de igualdad de las personas en las investigaciones y acusaciones penales así como la aplicación de la seguridad jurídica. Si los fiscales deciden apartarse de su contenido, deberán sustentar de manera clara, razonable y proporcional una carga de argumentación y transparencia encaminada a ofrecer una mejor respuesta al problema jurídico.

investigación -que el hecho haya ocurrido por la labor de defensa-, mantener vigente la caracterización de la víctima durante todo el proceso penal, considerar la actividad de defensa de derechos humanos y el contexto en el que ocurrieron los hechos, zonas en conflicto y los riesgos a los que se enfrentan las PDDH por el ejercicio de su labor de defensa y las denuncias que realizan en los territorios); (iii) continuar con el proceso de formación y aplicación del protocolo de caracterización victimológica que ya existe, a través del seguimiento a los casos; (iv) Desarrollar acciones formativas para fortalecer conocimientos en mecanismos de terminación anticipada, por ejemplo socializar la directiva 010 del 10 de nov de 2023²⁸³ y optimizar la actuación de la FGN en el juicio²⁸⁴; y (v) socializar los lineamientos relacionados con criterios para la investigación de delitos en los que se identifique como indiciado a un servidor público.²⁸⁵ (tener en cuenta los siguientes aspectos:²⁸⁶ el Protocolo de Minnesota y realizar la caracterización a los servidores públicos desde su perfil financiero y otros aspectos que se consideren necesarios inmersos en la conducta investigada por acción o por omisión)²⁸⁷.

El tercer ámbito en el que se concentrará la FGN para la aplicación de la debida diligencia se orienta a **destinar mayor capacidad técnica, logística y operativa para abordar los actos urgentes²⁸⁸ respecto a los delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos, que se dan en territorios con problemas de orden público, hasta donde la situación de criminalidad lo permita.** La experiencia en la implementación de la estrategia de investigación y judicialización de delitos contra PDDH de la FGN ha demostrado que los actos urgentes son fundamentales para la identificación de los presuntos responsables de los hechos. Por consiguiente, esta acción busca robustecer esta actividad investigativa a través de: (i) sensibilizar y difundir las guías para la incorporación del enfoque diferencial, interseccional y territorial (EDIT) en la investigación penal- partes I y II, en esta etapa procesal y en los formatos para la realización de los actos urgentes con enfoques diferenciales.²⁸⁹; (ii) establecer mecanismos de articulación (mesas técnicas o comunicación directa) entre la FGN y la Fuerza Pública, autoridades civiles, autoridades indígenas, guardias cimarronas, guardias campesinas y comunidades para

283 “Por medio de la cual se fijan directrices para la celebración de preacuerdos ente la FGN y el imputado o acusado”

284 Fiscalía General de la Nación, Direccionamiento Estratégico 2024-2028 “Experiencia e innovación al servicio de la Justicia”, pilar 4: “Dinamizar los mecanismos de terminación anticipada y mejorar la intervención de la Fiscalía General de la Nación en el juicio”

285 Este tema también ha sido referido en la propuesta sociedad civil encuentros territoriales Política de Garantías para Defensores de DDHH. Tener en cuenta la Directiva 007 de 2023, por medio de la cual se establecen lineamientos con respecto a la investigación de miembros de la fuerza pública por parte de la Fiscalía General de la Nación”

286 Propuesta encuentro concentrado con sociedad civil, Girardot del 12 al 15 de agosto de 2024

287 Propuesta encuentro concentrado con sociedad civil, Girardot del 12 al 15 de agosto de 2024

288 “Son las actuaciones realizadas de forma inmediata por la Policía Judicial que tienen por objeto evitar la pérdida o alteración de elementos materiales probatorios o evidencia física, como inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios, derivadas del conocimiento de los hechos a través de la noticia criminal (fuentes formales y no formales) de los cuales se infiera la posible comisión de un delito, Fiscalía General de la Nación, Manual de Policía Judicial Versión No. 2, p. 14.

289 Consejo Nacional de Policía Judicial, Acuerdo 001 del 01 de agosto de 2022.

acceder a los territorios y desplegar actos urgentes de manera adecuada y oportuna.²⁹⁰; (iii) establecer y cualificar equipos de trabajo de policía judicial encargados de desarrollar los actos urgentes; y (iv) Incluir en los cursos básicos y especializados de la DAE a los servidores con funciones de policía judicial, que tengan casos relacionados con los delitos contra PDDHH.

El cuarto ámbito hace referencia a **diseñar e implementar una metodología de articulación interna para el análisis sobre organizaciones criminales responsables de delitos en contra de personas defensoras de derechos humanos**. Tal como se ha indicado, el análisis criminal es uno de los pilares del Direccionamiento Estratégico 2024-2028 toda vez que “facilita la formulación y reformulación de hipótesis delictivas e investigativas, alternativas y adicionales a las inicialmente propuestas. Estos análisis permiten, por un lado, ajustar la calificación jurídica cuando sea necesario y, por otro, asociar esos casos a fenómenos criminales de mayor complejidad para un análisis integrado y profundo.”²⁹¹ Esta herramienta adquiere especial relevancia en materia de investigaciones contra PDDH debido a que los responsables de los homicidios contra esta población son, en su mayoría, las múltiples organizaciones criminales que hacen presencia en diversas regiones del país.

Esta acción pretende: (i) diseñar una metodología institucional para la caracterización de organizaciones criminales; (ii) definir de manera conjunta con todos los equipos de análisis e investigación los procedimientos, técnicas, herramientas frente a la caracterización e investigación de organizaciones criminales; (iii) establecer un espacio al interior de la entidad (nivel central y seccional) para el intercambio de información que permita un panorama institucional unificado y estrategias relacionadas con organizaciones criminales; (iv) continuar con la implementación de mesas de articulación de los diferentes grupos de análisis entre la FGN, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares sobre objetivos priorizados; (v) desarrollar y apropiar nuevas tecnologías que permitan implementar un centro de información institucional con la información sobre organizaciones criminales que pueda ser utilizado por las dependencias en sus labores analíticas e investigativas; y (vi) “Identificar patrones y sectores económicos utilizados para el lavado de activos²⁹² de las organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, con el fin de formular estrategias de persecución penal”²⁹³

²⁹⁰ Acción redefinida a partir del trabajo del encuentro concentrado con organizaciones de la sociedad civil.

²⁹¹ Fiscalía General de la Nación, Direccionamiento Estratégico 2024-2028, p. 22

²⁹² La FGN cuenta con convenios interadministrativos con la UIAF, con el propósito, entre otros, de establecer mecanismos de cooperación que contribuyan a combatir y perseguir judicialmente conductas relacionadas con el lavado de activos, financiación del terrorismo, así como el ejercicio de la acción de extinción de dominio.

²⁹³ Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Anexo 2. Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, 1.1.6, p. 86.

La articulación interna para el análisis de organizaciones criminales, también tendrá en consideración delitos contra PDDH, tales como feminicidios, tentativas de feminicidio, amenazas y violencia sexual.

El quinto ámbito corresponde a **aplicar la metodología de asociación de casos²⁹⁴ en las investigaciones por delitos en contra de personas defensoras de derechos humanos con miras a “[p]riorizar la investigación de los determinadores de los hechos ocurridos por organizaciones y conductas criminales, y la identificación de los autores y partícipes de los delitos²⁹⁵ a efectos de que sea posible determinar las conexiones con los intereses políticos y económicos en las altas esferas del poder en el país”²⁹⁶ analizando, de acuerdo con las características de los casos, rutas de conexidad sustancial y procesal de conductas e investigaciones de la asociación de casos.²⁹⁷**

Esta línea de acción pretende mantener la aplicación de la metodología de la UEI, desplegando acciones investigativas para demostrar la participación de los autores de los hechos de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 del código penal. Por lo tanto, la FGN continuará con el desarrollo de las etapas de la metodología: (i) fortalecer la aplicación de la metodología de investigación que permite la asociación de casos en situaciones de macro criminalidad a partir de: avances procesales en los casos por delitos contra personas defensoras de derechos humanos; sostenibilidad de los procesos al vincular a las organizaciones criminales responsables; consolidación de los procesos a partir de la vinculación de terceros, financiadores y redes de apoyo y, así contribuir al desmantelamiento de las organizaciones criminales. Es importante indicar que estas etapas se realizan de manera simultánea; (ii) fortalecer la caracterización de las víctimas en los procesos de delitos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos, e identificar si tiene relación con las hipótesis investigativas; (iii) fortalecer la caracterización del territorio en los procesos por delitos cometidos contra personas defensoras de derechos

²⁹⁴ La estrategia que la Unidad Especial de Investigación adoptó en virtud del mandato contenido en el Acuerdo Final de Paz y del Decreto 898 de 2017, considera que las afectaciones contra PDDH ocurren en el marco de un contexto de macrocriminalidad y no como simples hechos aislados. En ese sentido, las investigaciones están dirigidas a identificar situaciones de criminalidad complejas y los diversos elementos que se conjugan en estas, como las redes de apoyo, los financiadores y demás terceros involucrados en el accionar criminal. En consecuencia, se construyen patrones de macrocriminalidad, que tienen en cuenta elementos de análisis como la territorialidad, temporalidad y estructura dominante, responsable de las afectaciones

²⁹⁵ La Corte Constitucional en la Sentencia SU-546 de 2023, indica como algunos de los criterios para garantizar el derecho a la justicia efectiva, “adelantar una investigación diligente, seria, independiente, transparente y oportuna que permita identificar (i) los autores y partícipes de los delitos y (ii) los patrones de victimización contra la población líder y defensoras de derechos humanos, garantizando una reparación adecuada” y “priorizar la investigación de los determinadores de los hechos que constituyan delitos contra la población líder y defensora de derechos humanos.”

²⁹⁶ Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Anexo 2. Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, 1.7.3, p. 92.

²⁹⁷ Propuesta encuentro concentrado con sociedad civil, Girardot del 12 al 15 de agosto de 2024.

humanos y (iv) fortalecer la caracterización de las organizaciones criminales²⁹⁸ que han sido identificadas como responsables de afectaciones en contra de personas defensoras de derechos humanos, con el fin de identificar entre otros financiadores y beneficiarios políticos y económicos con apariencia de legalidad o ilegales²⁹⁹; (v) Incluir, de manera transversal, los temas de análisis de contexto y finanzas criminales en los cursos básicos y especializados que lo requieran; y (vi) compartir cada año a la CNGS por parte de la UEI, un informe de avances y resultados³⁰⁰ sobre los asuntos misionales a su cargo,³⁰¹ que de cuenta de las actividades que corresponden a esta acción respecto de la metodología de asociación de casos.

El sexto ámbito busca **difundir y aplicar lineamientos de prevención de la criminalización de la actividad de defensa de derechos humanos**. Para avanzar en esta acción la FGN parte del reconocimiento del artículo 2 del código de procedimiento penal, relativo a la integración de tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia e incorporados a la legislación bajo el bloque de constitucionalidad, así, entre otras asuntos, se ha indicado que la investigación y judicialización no debe ser objeto de prejuicios y discriminaciones. De igual manera, esta acción se desarrollará a través de: (i) la FGN va a socializar y aplicar la directiva 001 del 2024 “Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica” y (ii) la PGN, evaluará la posibilidad de designar agencias especiales para la observancia de procedimientos contra PDDH y LS.³⁰²

Finalmente, se van a **establecer y socializar acciones para que las víctimas y sus representantes conozcan sus derechos y deberes en todo el proceso penal**. “El concepto de víctima en el proceso penal (...) [supone que] la víctima es la persona natural, la persona jurídica o el sujeto de derechos que, individual o colectivamente ha sufrido un daño real, concreto y específico como consecuencia de la conducta punible.”³⁰³ De acuerdo con el código de procedimiento penal y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las víctimas tienen derecho a: ser informadas y escuchadas en relación con la suerte de las investigaciones, la acción penal y la terminación anticipada del proceso; solicitar medidas orientadas a su protección y al amparo de sus derechos; ejercer facultades probatorias; Ser escuchadas respecto de los términos de la acusación; y participar en la audiencia del juicio oral.³⁰⁴

La participación de las víctimas ha estado ligada a la conexidad de su intervención en cada momento procesal con sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las

²⁹⁸ Tener en cuenta directiva 008 de 2023.

²⁹⁹ Esta acción fue complementada en el encuentro concentrado con sociedad civil, Girardot del 12 al 15 de agosto de 2024.

³⁰⁰ Decreto Ley 898 de 2017, artículo 5 numeral 12.

³⁰¹ Propuesta sociedad civil encuentros territoriales Política de Garantías para Defensores de DDHH.

³⁰² Decreto Ley 898 de 2017. Artículo 5 numeral 12.

³⁰³ Fiscalía General de la Nación, Directiva 0013 de 2023 “Por la cual se establecen directrices para el reconocimiento, garantía y protección de los derechos de las víctimas en el proceso penal”, párr. 3

³⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia C-031 de 2018, MP. Diana Constanza Fajardo Rivera.

garantías de no repetición, así como con el acceso a la justicia en general(...)" Sobre el derecho a ser informadas y escuchadas en relación con la suerte de las investigaciones, la Corte ha señalado que esta garantía de comunicación inicia desde que la víctima entra en contacto con las autoridades, y no solamente desde su intervención formal.³⁰⁵ Así las cosas esta acción se desarrollará a través del tercer pilar del Direccionamiento Estratégico 2024-2028,³⁰⁶ y de lo dispuesto en la directiva 0013 de 2023³⁰⁷, así: (i) socializar los derechos y deberes de las víctimas en el proceso penal. (actas de derechos y deberes) y (ii) desarrollar "acciones para que la víctima participe activamente en el avance de las investigaciones, conozca las decisiones adoptadas, y se eviten espacios de confrontación, revictimización y presiones."³⁰⁸ (iii) Difundir a PDDH el espacio de la página web "Consulte su DENUNCIA" donde encontrará la siguiente información: estado del proceso, etapa, departamento y fecha de los hechos, ley aplicable, despacho asignado, seccional, unidad, fecha de asignación, ubicación y dirección del despacho, correo electrónico del fiscal, delito, grado del delito, anotaciones no reservadas del caso y fecha de la consulta.

Línea estratégica 2: Aumentar la capacidad técnica, tecnológica y operativa para investigar delitos contra PDDH.

Las dinámicas de criminalidad son un desafío técnico, tecnológico y humano para la FGN. El comportamiento de los delitos contra PDDH exige que la entidad aumente las capacidades en diversos ámbitos. Desde el Direccionamiento Estratégico la FGN se ha planteado medidas que buscan "(...) hacer más efectiva la acción penal (...)"³⁰⁹. En esa misma línea el eje de justicia efectiva del plan contiene acciones que propenden por garantizar el acceso a la justicia para las PDDH, para ello se adoptarán medidas que permitan mejorar las capacidades de la entidad en la materia a través de ocho intervenciones:

En primer lugar, **incrementar la capacidad técnica de los funcionarios encargados de la recepción de denuncias a través de acciones de formación y de herramientas tecnológicas**³¹⁰. Una adecuada recepción de denuncia es de gran importancia para el desarrollo del proceso penal, ahorra tiempo para el equipo de trabajo y permite contar con información valiosa desde que inicia la investigación, además, favorece la confianza de la víctima en la labor de la Entidad. Desde el Direccionamiento estratégico la Entidad se ha propuesto como visión ser un "referente de atención integral a las víctimas"³¹¹. En este

³⁰⁵ Corte Constitucional Sentencia C-454 de 2006.

³⁰⁶ Fiscalía General de la Nación, Direccionamiento Estratégico 2024-2028, "Experiencia e innovación al servicio de la Justicia", p. 29

³⁰⁷ Por la cual se establecen directrices para el reconocimiento, garantía y protección de los derechos de las víctimas en el marco del proceso penal.

³⁰⁸ Fiscalía General de la Nación, Direccionamiento Estratégico 2024-2028, "Experiencia e innovación al servicio de la Justicia", p. 29

³⁰⁹ Ibídem, Párr. 12

³¹⁰ Tener en cuenta compromiso en el Plan de Acción de Mujeres Defensoras relacionado con: "Aplicación de la Guía para la Atención a Personas Pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Guía para el Acercamiento y Jornada de Atención a Víctimas Indígenas."

³¹¹ Fiscalía General de la Nación, Direccionamiento Estratégico 2024-2028 "Experiencia e innovación al servicio de la Justicia"

sentido, esta línea de acción se dirige hacia los funcionarios encargados de la recepción de denuncias, con el fin de garantizar su adecuada formación, para la aplicación de los instrumentos que la entidad ha diseñado, para esto se capacitarán a los receptores de denuncia, con prioridad en los territorios definidos por la Corte Constitucional, en los temas relacionados con DDDH, teniendo en cuenta el EDIT y haciendo énfasis en la seguridad de la información para la recepción de la denuncia, así: (i) socializar los canales de recepción de denuncias y (ii) el manual de identidad verbal.

En segundo lugar, se van a **difundir las rutas y los canales de acceso para la recepción de denuncias presentadas por parte de las personas defensoras de derechos humanos**³¹². La FGN cuenta con múltiples canales para recibir denuncias para todos los delitos. A través de la PPDOC, no obstante, en algunas zonas del país el acceso de las víctimas a la FGN está condicionado por múltiples factores como la presencia de organizaciones criminales, las dificultades de acceso geográfico o la falta de recursos tecnológicos y de conectividad, estas barreras afectan especialmente a las PDDH y a las poblaciones específicas³¹³. Con el objetivo de facilitar a los denunciantes el acceso a los canales de la FGN se desarrollarán las siguientes acciones: (i) el Ministerio de Justicia y del Derecho y la FGN se encargarán de “Promover y fortalecer rutas de acceso a la justicia, incluyendo la denuncia, para que todos los interesados y en particular las mujeres, mujeres en proceso de reincorporación, personas con OSIGD y NNA puedan denunciar a los grupos y organizaciones criminales, garantizando la confidencialidad. Lo anterior, en el marco del Mecanismo articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por razones de sexo y género”³¹⁴ y de los enfoques de derechos humanos, de género, interseccional, diferencial y de curso de vida abordados por este, (ii) El Ministerio de Justicia y del Derecho y la FGN “promoverán el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la denuncia y atención, especialmente para mujeres, NNA y personas con OSIGD, para lo pertinente se coordinará con el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por razones de sexo y género y de los enfoques de derechos humanos, de género, interseccional, diferencial y de curso de vida abordados por este ³¹⁵ y (iii) socializar los canales no presenciales de recepción de denuncias.”³¹⁶

³¹² Tener en cuenta compromiso en el Plan de Acción de Mujeres Defensoras relacionado con: “Asegurar la presencia de traductores cuando la lideresa o defensora no hable español en los espacios en los que la Fiscalía tenga competencia”

³¹³ Mujeres, comunidades indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras, entre otras.

³¹⁴ Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Anexo 2. Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, 1.7.1, p. 92

³¹⁵ Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Anexo 2. Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, 1.7.1, p. 92

³¹⁶ Propuesta sociedad civil encuentros territoriales Política de Garantías para Defensores de DDHH.

En tercer lugar, **fortalecer las competencias del equipo de funcionarios de la UEI que se amplió en el año 2024 y 2025 para atender el crecimiento de los fenómenos criminales en contra de personas defensoras de derechos humanos.** El aumento sostenido de la criminalidad en general, el de las agresiones contra PDDH y de las personas reincorporadas, en particular, superan las capacidades con las que fue concebida la UEI desde el Decreto Ley 898 de 2017. Así, con el fin de garantizar que esta dependencia responda a los múltiples desafíos que emana la investigación de las conductas que afectan a los PDDH, la FGN ha adoptado medidas internas para lo siguiente³¹⁷: incrementó el número de funcionarios de la UEI para “[f]ortalecer el trabajo de la Fiscalía General de la Nación, incluyendo la UEI y el CTI, en cumplimiento de los objetivos del Acuerdo Final de Paz, aumentar la presencia institucional para el acceso a la justicia, garantizando los enfoques territoriales, diferencial y de género, así como la identificación de relaciones entre las estructuras armadas y los actores políticos y económicos”³¹⁸.

De igual manera se desarrollará una quinta acción relacionada con **gestionar recursos técnicos, tecnológicos u operativos para implementar herramientas enfocadas en la investigación de amenazas en contra de personas defensoras de derechos humanos.** La investigación de amenazas demanda el acceso a herramientas técnicas y tecnológicas que permitan atender las diversas modalidades en las que se comete este delito. Estas incluyen llamadas, mensajes, redes sociales, entre otros. Para desarrollar esta acción, (i) se realizará la identificación de necesidades técnicas, tecnológicas u operativas para la investigación de amenazas contra personas defensoras y (ii) la gestión de recursos para la consecución de las necesidades identificadas.

En quinto lugar, **ampliar la socialización y aplicación de la metodología estandarizada para la investigación de amenazas en contra de personas defensoras de derechos humanos (Guía para la investigación y judicialización de delitos de amenazas).** Los instrumentos de trabajo diseñados por la FGN para la investigación de delitos que afectan a las PDDH orientan la labor de la policía judicial y de los fiscales. Su difusión es indispensable para mejorar las capacidades humanas y técnicas de la entidad en esta materia. Para tal fin, de manera estratégica la FGN realizará lo siguiente: (i) incluir la Guía de investigación de amenazas en contra personas defensoras de derechos humanos en los cursos básicos y especializados que la requieran; (ii) Socializar y aplicar la Directiva 008 de 2023, la Guía de investigación de amenazas, la Resolución 0775 de 2021 mediante la que se crea el GTNA y se establecen los mecanismos de articulación con las direcciones seccionales³¹⁹ y (iii) Generar mecanismos de articulación entre el GTNA y la UEI, con miras a obtener mejores análisis sobre las amenazas contra personas defensoras de derechos

³¹⁷ Ya se han adoptado medidas para fortalecer la capacidad de la UEI, en los últimos meses han ingresado nuevos fiscales e investigadores que apoyarán la implementación de la metodología descrita en el acápite de antecedentes.

³¹⁸ Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Anexo 2. Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, 2.6.4, p. 100.

³¹⁹ Fiscalía General de la Nación, Resolución 0075 de 2021.

humanos en relación con los fenómenos criminales que advierta la UEI desde su metodología de asociación de casos y desde la articulación para el análisis criminal que se propone realizar en la línea estratégica No. 1 de este objetivo.

En sexto lugar, **realizar un análisis sobre las barreras y oportunidades para la implementación de la Estrategia de Investigación y Judicialización de delitos contra personas defensoras de DDHH, Directiva 002 de 2017, teniendo en cuenta el análisis estratégico de la carga de trabajo en las direcciones seccionales priorizadas por la Corte: Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar, Cesar, Cali, Medellín y Magdalena Medio.** Las regiones identificadas por la Corte en la Sentencia SU- 546 de 2023 comparten diversos desafíos en términos de investigación de delitos contra PDDH. Primero, son las que mayor número de casos de homicidios y amenazas concentran. Segundo, algunas tienen presencia de múltiples organizaciones criminales o, en su defecto, la población civil está atemorizada por el control de algún grupo armado en particular. Esta situación también condiciona el desarrollo de actividades investigativas de la FGN. La suma de ambos factores puede tener como efecto la acumulación de la carga de trabajo. Para revisar estos aspectos, la FGN adoptará medidas estratégicas como: (i) revisar las capacidades y las cargas de las direcciones seccionales priorizadas por la Corte para la investigación de delitos en contra de personas defensoras de derechos humanos, a través de la elaboración de análisis de barreras y oportunidades para la implementación de la estrategia de investigación y judicialización de delitos contra PDDH, Directiva 002 de 2017, (se definirá una metodología para realizar el análisis, se recopilará la información necesaria, incluyendo la perspectiva de PDDH³²⁰, se efectuará el análisis y se elaborará el plan de trabajo para la superación de las barreras) y (ii) revisar y ajustar las capacidades del CTI para la investigación de delitos en contra de personas defensoras de derechos humanos, en coordinación con la acción anterior. El análisis tendrá en cuenta quiénes estarán a cargo de la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos y cómo se implementará la estrategia al interior de cada seccional, en consideración a la misión del CTI, SAC, fiscales, recepción de denuncia.

Finalmente, la FGN va a **hacer seguimiento a la incorporación del enfoque diferencial a los delitos de tentativa de homicidios, tentativa de feminicidio y violencia sexual en la estrategia de investigación y judicialización de delitos en contra de personas defensoras de derechos humanos, de acuerdo con los lineamientos de priorización de la entidad, visibilizando la incorporación del enfoque de género.** Las PDDH son afectadas por otros delitos, diferentes a homicidio y amenazas, como las tentativas de homicidio – feminicidio-, y, las violencias sexuales. Para mejorar las capacidades institucionales en la atención de ambos fenómenos en el eje de justicia la FGN se compromete a analizar, definir y fortalecer la investigación de los delitos de tentativa de

³²⁰ Para la recopilación de la perspectiva de la PDDH, la FGN definirá el mecanismo que será utilizado para el estudio. La articulación la realizará directamente con la secretaría técnica de la Comisión de Seguimiento a la Sentencia SU-546 de 2023, como canal de comunicación con las organizaciones de la sociedad civil del orden nacional y de las regiones priorizadas por la Corte Constitucional en la orden 17 de la Sentencia SU- 546 de 2023.

homicidio, feminicidio y violencia sexual contra personas defensoras de derechos humanos. Así mismo se dará cumplimiento a las acciones que la Fiscalía General de la Nación adquirió como compromiso en el Plan de Acción de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos, liderado por el Ministerio del Interior.³²¹

Línea estratégica 3: Implementar acciones tendientes a la apropiación de la cultura institucional alrededor de la defensa de derechos humanos por parte de funcionarios de la entidad.

La FGN se ha comprometido a implementar acciones dirigidas a los funcionarios involucrados en los procesos sobre afectaciones a defensores de DDHH en búsqueda de la “neutralidad empática”³²² que deben tener los operadores judiciales hacia las PDDH víctimas de delitos, especialmente cuando se trate de casos de violencia sexuales³²³.

Así mismo, el conocimiento sobre el concepto no es suficiente para que tenga el efecto deseado en las investigaciones. Comprender la realidad que afecta a las PDDH implica sensibilizarse acerca de la importancia del rol que juegan para el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, la profundización de la democracia y la reconstrucción de los tejidos sociales afectados por la violencia. Para ello, en el eje de justicia efectiva la FGN implementará acciones institucionales que apuntan hacia 7 aristas.

La primera **avanzar con la difusión y formación sobre el concepto de persona defensora de derechos humanos**, para esto la FGN va a continuar con la implementación de la estrategia de comunicación interna y externa que ya existe en la entidad, generar contenidos específicos dentro de la estrategia de comunicación vigente, para el público específico, funcionarios y defensores/as de derechos humanos.

En segundo lugar, **avanzar con el proceso de apropiación del concepto de persona defensora de derechos humanos al interior de la Fiscalía**. Trascender del conocimiento del concepto a su apropiación permitirá que los funcionarios involucrados en la investigación de delitos contra PDDH orienten los procesos a partir de la relación que existe entre el hecho y la labor de defensa de la víctima. Entre otros aspectos esto contribuirá a la aplicación los enfoques diferenciales, a que se reconozca el impacto del delito en el proceso de defensa de derechos humanos, en la comunidad y/o en las organizaciones sociales a las que pertenecía la víctima. La FGN realizará al interior las siguientes acciones: (i) convocar nuevos formadores con conocimiento en temas de DDH para fortalecer la red de formadores; (ii) incluir en los procesos de capacitación sobre las temáticas de personas defensoras a funcionarios de la Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales y (iii) ofertar el curso virtual judicialización de delitos contra defensores de derechos humanos en modalidad de auto matriculación.

³²¹ Tener en cuenta el Plan de Acción de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos.

³²² Corte IDH. Caso Angulo Losada Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 18 de noviembre de 2022. Serie C No. 475, párr. 104

³²³ Ibidem.

En tercer lugar, **continuar con la socialización y difusión de la estrategia de investigación y judicialización de delitos contra personas defensoras de derechos humanos al interior de la FGN**. El compromiso de garantizar el acceso efectivo a la justicia para todos los colombianos³²⁴ involucra a todos los servidores de la entidad, el cumplimiento del eje de justicia efectiva requiere que los funcionarios que investigan delitos contra PDDH conozcan la estrategia de investigación que tiene la FGN así como los diversos instrumentos institucionales que han sido expedidos. Esta línea de acción está orientada a los procesos de formación que reciben los servidores de la FNG, así: (i) incluir en el Plan Institucional de Formación y Capacitación los cursos básicos y especializados que contribuyan a la investigación y judicialización de los delitos contra defensores de derechos humanos³²⁵; (ii) identificar funcionarios expertos para elaborar y actualizar el contenido de los cursos que incorporan las Guías EDIT, Directiva 002 de 2017 y demás lineamientos relacionados con delitos contra PDDH y (iii) Incluir de manera transversal un componente de defensores de derechos humanos en los cursos básicos y especializados que tengan relación con el tema.

En cuarto lugar, **centralizar la información de directivas, guías, protocolos y formatos para la investigación de delitos contra personas de derechos humanos con enfoque diferencial**. Los diversos instrumentos que la entidad ha expedido no están centralizados y no son de fácil consulta para todos los servidores. La comprensión y apropiación de los conceptos se facilita si se dispone de un espacio de acceso rápido y ágil en el que reposen los aspectos más relevantes. Para tal efecto, la FGN se comprometió a (i) Organizar la información que se consolidará en la intranet; y (ii) desarrollar el espacio en intranet y difundir al interior de la entidad.

La quinta acción, **divulgar, lo que la reserva permita, sobre los avances procesales en las investigaciones de delitos contra personas de derechos humanos**. Entre otras razones, la Corte Constitucional consideró que la FGN desconoce el derecho de acceso a la justicia porque no “ofreció estadísticas ciertas sobre el esclarecimiento de delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos”³²⁶. Así mismo, las organizaciones sociales consideran que la entidad debe informar al país sobre el comportamiento de las investigaciones por delitos que afectan a las PDDH. Por esto, la Corte ordenó a la entidad a realizar actos públicos anuales³²⁷. Esto con miras a favorecer

³²⁴ Fiscalía General de la Nación, Direccionamiento Estratégico 2024-2028 “Experiencia e innovación al servicio de la Justicia”, p. 12.

³²⁵ Tener en cuenta las órdenes dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Bedoya Lima y otra vs Colombia y en el caso del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Ver: Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506. Párr. 1054 (Diseñar e implementar un plan de capacitación acerca del contenido y la aplicación adecuada de la directiva 002 de 2017. El plan de capacitación deberá incluir los estándares recogidos en este Fallo referidos a la debida diligencia en la investigación sobre hechos de violencia contra personas defensoras). También ver: Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431.

³²⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU 546 de 2023, MP. José Fernando Reyes Cuartas, párr. 964.

³²⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU 546 de 2023, MP. José Fernando Reyes Cuartas, orden 19

la transparencia y a tener mayor apertura con los actores involucrados. En el marco de esta acción la FGN realizará las siguientes actividades: (i) revisar y ajustar el micrositio de libre acceso en la página de la Fiscalía. “Con el objetivo de ofrecer estadísticas reales sobre el “esclarecimiento” de los delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos”³²⁸; (ii) difundir el manual de identidad verbal para la temática de defensores; (iii) realizar los actos públicos anuales, en consideración a la orden décimo novena de la Sentencia SU 546-del 2023³²⁹ y (iv) elaborar el informe que evidencie las estadísticas sobre delitos contra líderes sociales, en consideración orden décimo novena de la Sentencia SU 546 del 2023.³³⁰

La Sexta acción, **ejecutar cuatro jornadas nacionales de capacitación sobre "Experiencias Exitosas en el Abordaje de Delitos contra Personas Defensoras de Derechos Humanos"**. Con el propósito de promover al interior de la FGN el uso de los instrumentos desarrollados (Directivas, guías y formatos) para la cualificación de la investigación y judicialización de delitos contra personas defensoras de derechos humanos, se realizará una jornada por cada vigencia años 2025, 2026, 2027 y 2028 a través de: (i) elaborar una metodología para la ejecución de la jornada de experiencias exitosas en el abordaje de delitos contra personas defensoras de derechos humanos; (ii) elaborar la guía metodológica para el registro y evaluación de experiencias exitosas; (iii) difundir la convocatoria tanto en el nivel central, así como en el nivel territorial; (iv) recibir las postulaciones de experiencias exitosas en el abordaje de delitos contra personas defensoras de derechos humanos y realizar la selección correspondiente; (v) ejecutar jornada anual de experiencias exitosas en el abordaje de delitos contra personas defensoras de derechos humanos, en la cual se exalte y divulgue las mejores prácticas identificadas; y (vi) evaluar la jornada de experiencias exitosas.

La séptima acción se dirigirá a **realizar la evaluación de eficacia para una acción formativa registrada en el Plan Institucional de Formación y Capacitación- PIFC, por cada uno de los roles para la investigación en la FGN: Policía Judicial, fiscales, asistentes de fiscal y receptores de denuncia**. Se realizará evaluación de eficacia a una acción formativa del PIFC de cada rol en la investigación penal, es decir policía judicial, fiscales, asistentes de fiscal y receptores de denuncia por cada vigencia (años 2025, 2026, 2027 y 2028). En desarrollo de lo anterior, será necesario: (i) realizar la selección de una acción formativa por cada uno de los siguientes roles: policía judicial, fiscales, asistentes de fiscal y receptores de denuncia para las vigencias 2025, 2026, 2027 y 2028; (ii) realizar la evaluación de eficacia por cada acción formativa seleccionada: y (iii) elaborar informe de evaluación.

³²⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU 546 de 2023, MP. José Fernando Reyes Cuartas, párr. 922

³²⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU 546 de 2023, MP. José Fernando Reyes Cuartas, orden 19

³³⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU 546 de 2023, MP. José Fernando Reyes Cuartas, orden 19

Línea estratégica 4: Desarrollar estrategias y canales de articulación intrainstitucional e interinstitucional.

En la Sentencia SU-546 la Corte Constitucional advierte que debe fortalecerse la articulación institucional. Por tal motivo, en el eje de justicia efectiva del plan integral se plantean las siguientes tres acciones alrededor de la articulación.

En primer lugar; la articulación interna, a través de **ejecutar los mecanismos de articulación entre dependencias a cargo de la investigación y judicialización de delitos en contra de personas defensoras de derechos humanos**. La investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos necesita la intervención de múltiples funcionarios y dependencias y por lo tanto requiere que se fortalezcan los espacios y los mecanismos de articulación en la FGN. En esta línea de acción se indica que el presente plan será el mecanismo articulador, para esto se debe tener en cuenta: (i) diseñar el plan de implementación del eje de justicia efectiva, teniendo en cuenta a las direcciones nacionales y direcciones seccionales priorizadas por la Corte³³¹; (ii) realizar seguimiento a la implementación del presente eje; y (iii) realizar seguimiento al cumplimiento de los indicadores de impacto del eje III.

En segundo lugar, la articulación interinstitucional, **optimizar y fortalecer canales de comunicación e instancias de articulación entre la FGN y las entidades competentes con el fin de mejorar la coordinación interinstitucional en la investigación de delitos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos**. Uno de los grandes retos del Estado ha sido la articulación de acciones en torno a la garantía del derecho a la defensa de derechos humanos. En esta línea se presentan acciones encaminadas a fortalecer la articulación con las entidades involucradas en la garantía del derecho de acceso a la justicia: Policía Nacional, PGN, DP, Ministerios de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, Instituto Nacional de Medicina Legal, Jurisdicción especial indígena, JEP, Justicia y Paz, así:

- La Procuraduría General de la Nación participará en la Mesa Nacional y Territoriales de Garantías presentando informes sobre los avances y estado de las investigaciones disciplinarias contra funcionarios públicos seguidas por actos de

³³¹ La FGN internamente ha establecido las dependencias que están vinculadas para la implementación del eje de justicia efectiva. De manera general los responsables son: Director de la UEI, Directora Especializada Contra las Violaciones a los Derechos Humanos, Delegado contra la criminalidad organizada, Delegada para la Seguridad Territorial, Dirección de Altos Estudios, Direcciones seccionales priorizadas, Delegada para las Finanzas Criminales, CTI. Adicionalmente se han establecido las siguientes dependencias para el seguimiento: Vicefiscalía General de la Nación en calidad de la misión dada por la Fiscal General de la Nación para el seguimiento a la sentencia SU-546 de 2023 de la Corte Constitucional; Dirección de Planeación para el seguimiento de las metas e indicadores del Plan de Acción; y Dirección de Políticas y Estrategia para definir el plan de implementación del presente eje y seguimiento interno de la FGN a indicadores de goce efectivo de derecho.

estigmatización y agresiones contra personas líderes y defensoras de DDHH y sus formas organizativas, sin que se vea comprometida la reserva de la investigación.

- La Procuraduría actualizará la guía de buenas prácticas para la investigación disciplinaria en materia de defensores de derechos humanos.
- La Policía Nacional – “El Cuerpo Elite de la Policía Nacional, remitirá trimestralmente informes a la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior y a la FGN sobre la materialización de las órdenes de captura contra los presuntos responsables de afectaciones a los líderes/as y defensores/as de DDHH”.³³²
- El Ministerio de Justicia y del Derecho **articulará la instalación de una mesa técnica con el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación y demás entidades competentes para:**
 - Aportar información en apoyo a la construcción del diagnóstico de necesidades de los juzgados penales del circuito especializados que conocen los procesos por delitos en los cuales son víctimas los defensores de DDHH y líderes sociales (establecidos en el acuerdo PCSJA21-11853 del CS de la J), con el fin de implementar mecanismos de fortalecimiento en la prestación del servicio judicial, que mejoren el acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares.
 - Impulsar la creación de programas de formación de administradores de justicia con el enfoque EDIT, para la atención de los líderes defensores de DDHH afectados por delitos.³³³
- El Ministerio de Justicia y del Derecho, socializará en su página web el documento guía para las entidades y ciudadanía sobre la ruta de denuncia de amenazas y vulneraciones a los defensores de Derechos Humanos, expedido en el marco del documento CONPES 4063 de 2021³³⁴.
- La Fiscalía General de la Nación realizará la articulación que corresponda con autoridades de otras jurisdicciones (JEP, Justicia Transicional y Jurisdicción Especial Indígena).

En tercer lugar, la articulación interna de la FGN para su participación en los escenarios de diálogo con sociedad civil, promovidos por entidades del Estado. Así el compromiso será **definir los lineamientos internos para cualificar la participación de la FGN en las instancias de diálogo interinstitucionales y con la sociedad civil**. Para la temática de defensores de derechos humanos, las entidades han llegado a acuerdos respecto a espacios de interlocución sobre asuntos particulares que son de interés de las PDDH. Estos espacios están presentes en el ámbito nacional, así como territorial, dentro de los espacios

³³² Este fue acordado en los diálogos bilaterales del 11 y 12 de marzo de 2025.

³³³ Propuesta sociedad civil encuentros territoriales Política de Garantías para Defensores de DDHH, revisado en los encuentros bilaterales del 11 y 12 de marzo de 2025.

³³⁴ Es importante que esta acción sea articulada con la Fiscalía General de la Nación respeto a las rutas que se van a publicar.

se destacan los siguientes: MNG y MTG con sus respectivos subgrupos de Investigaciones, CERREM poblacionales y de mujeres, CNGS, el Plan de Acción de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos³³⁵ y la Mesa Única Nacional.

Con el propósito de avanzar en una participación adecuada por parte de la Fiscalía en cada uno de los espacios y con el fin de lograr que los funcionarios que participen en el nivel territorial se empoderen de su rol, la FGN va a definir la dependencia líder del espacio para concretar las siguientes actividades que se describen a continuación: (i) definir los representantes de la FGN en los espacios de interlocución en el nivel nacional y territorial (ii) sensibilizar a los funcionarios delegados en la temática que conocerán en cada espacio; (iii) definir lineamientos y metodologías para la participación en los escenarios de articulación, (iv) definir plan de trabajo en lo que corresponda a la Fiscalía; y (v) presentar (si es el caso) los informes de avances cuantitativos y cualitativos, en las investigaciones que se adelantan siendo las víctimas personas defensoras de derechos humanos y cómo se han incorporado los instrumentos (Directivas, protocolos, guías, formatos) y el enfoque diferencial en las investigaciones.

Se espera que estos espacios sean de interacción entre la FGN y representantes de las OSC, por lo tanto será importante que en las agendas se habiliten temáticas, entre otras, como la entrega, por parte de las organizaciones de la sociedad civil, de informes en los que se indica de las afectaciones a personas defensoras con los respectivos nombres y números de identificación si los tienen, esto facilitaría el seguimiento a casos que en ocasiones solamente se indica la estadística y para la FGN es insuficiente el dato.

Así mismo, en estos escenarios, se podrá recibir información de contexto sobre organizaciones criminales, por parte de OSC, que contribuya con “la caracterización desde un enfoque diferencial las violencias promovidas por los actores”³³⁶ y que puede ser útil para la FGN en las investigaciones que adelanta contra las organizaciones criminales.

Para este eje, el tiempo de ejecución será el cuatrienio en curso, es decir hasta el año 2028, La mayoría de las acciones están bajo la responsabilidad de la Fiscalía. En el punto de articulación, se integran las acciones bajo la responsabilidad de otras entidades del Estado.

Las acciones a cargo de la Fiscalía se implementarán en el nivel central Las acciones a cargo de la Fiscalía se implementarán en el nivel central desde la UEI, la Delegada para la Seguridad Territorial y sus direcciones nacionales, la Delegada contra Finanzas Criminales, con sus direcciones especializadas, la Delegada contra la Criminalidad Organizada con sus direcciones especializadas, el CTI y dependencias estratégicas como la DAE, la Dirección de Políticas y Estrategia y la Dirección de Comunicaciones.

³³⁵ Tener en cuenta compromiso en el Plan de Acción de Mujeres Defensoras relacionado con: “Dar continuidad a los Comité de Casos o un subgrupo en las Mesas Territoriales, y escoger el universo en de casos (amenazas, homicidios (desde el 2023) y VSX (de los ultimo 5 años)”

³³⁶ Comisión de seguimiento de la sociedad civil a la sentencia SU-546/23, Observaciones al plan integral remitido por el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación el 27 de septiembre de 2024.

Desde el nivel territorial, el eje se implementará en los 12 departamentos del país priorizados por la Corte Constitucional en la orden decimoséptima de la Sentencia SU 546 de 2023³³⁷.

XI. Instancias de participación³³⁸

La Política Pública Integral para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos- (PPIGLDDH) formaliza dos instancias de interlocución entre entidades del Estado colombiano y personas defensoras de derechos humanos con el acompañamiento de la comunidad internacional: 1) La Mesa Nacional de Garantías; y 2) Las Mesas Territoriales de Garantías.

X.I.I. Sobre la Mesa Nacional de Garantías

La Mesa Nacional de Garantías-MNG es el espacio del más alto nivel de diálogo, interlocución y concertación tripartido entre entidades estatales del orden nacional y personas delegadas de procesos organizativos vinculados a la defensa y la protección de Derechos Humanos, con el acompañamiento de organismos internacionales y embajadas afines al respeto y la garantía de esta población. La MNG es presidida por el Ministerio del Interior y confluyen directivas de instituciones gubernamentales, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Entre los distintos actores sociales e institucionales se definen acciones y medidas de prevención, protección e investigación que contribuyan a solucionar la grave situación de violación de derechos humanos contra personas defensoras y sus procesos organizativos.

Además del Ministerio del Interior, por parte de las entidades del Gobierno Nacional participan la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la Consejería Comisionado para la Paz, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Unidad Nacional de Protección.

La participación de la sociedad civil en la MNG es definida de manera autónoma por las plataformas de DDHH y demás procesos organizativos de la sociedad civil a nivel nacional y territorial vinculados al Proceso Nacional de Garantías. Por parte de los procesos nacionales participan la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines; la Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos, las Plataformas de Mujeres; la Cumbre Agraria, Étnica y Popular y demás procesos organizativos que cumplan previamente con los criterios de participación

³³⁷ Para efectos de la distribución geográfica de la Fiscalía, esto corresponde a 15 direcciones seccionales, a saber: Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar, Cesar, Cali, Medellín, Magdalena Medio.

³³⁸ Este apartado ha sido elaborado a partir de los elementos centrales presentados en la Cartilla No. 4: *"El Proceso Nacional de Garantías para el Ejercicio de la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia"* realizado por la Comisión Colombiana de Jurista y la Resolución Defensorial No. 074 de 2020 de la Defensoría del Pueblo.

definidos por estos actores sociales. Desde los espacios locales participan dos vocerías de cada Mesa Territorial de Garantías en funcionamiento.

El acompañamiento de la comunidad internacional se ha realizado a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien realizó la secretaría técnica hasta junio de 2020, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (OACNUDH), ONU Mujeres; las embajadas de Suecia, España, Suiza y Reino Unido; la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP – OEA), como garantes del proceso.

La Mesa Nacional de Garantía tiene las siguientes funciones:

- Hacer control social y veeduría la implementación de la PPIGLDDH.
- Brindar recomendaciones para el fortalecimiento de la implementación de la Política Pública Integral de Garantías.
- Establecer un diálogo sobre la necesidad de garantías de seguridad para las PDDH y sus procesos organizativos con el fin de adoptar las decisiones que se consideren para garantizar la labor de defensa en los territorios de influencia.
- Fortalecer el diálogo y la interlocución entre los distintos actores para generar mayores niveles de confianza entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades del Estado colombiano.
- Avanzar en la construcción de acuerdos, compromisos y rutas para generar medidas que creen un ambiente propicio para las actividades de defensa de los derechos humanos.
- Elaborar y aprobar el protocolo de funcionamiento de la MNG.

Se hace necesario precisar, que en las sesiones de la MNG no pretende resolver casos individuales ni colectivos de amenazas inminentes particulares de violación de derechos humanos, sino más bien abordar discusiones sobre la situación y los principales factores de riesgo, definir acuerdos en clave de política pública y demás mecanismos institucionales adecuados para enfrentar las agresiones contra PDDH, aportar elementos para la adopción de medidas con enfoque diferencial y de género para los diversos sectores sociales agredidos y mejorar la articulación entre las diversas instancias del Estado con tareas en esta materia.

La secretaría técnica de la MNG es ejercida por la Defensoría del Pueblo quien asume el rol de coordinación y articulación de las actividades técnicas, políticas y operativas para el buen funcionamiento del espacio, así como también, busca la generación de acuerdos entre las partes intervinientes. A su vez, adelanta las labores de convocatoria, moderación de las sesiones, relatorías y seguimiento a los compromisos. La DP organiza la propuesta de agenda de cada sesión de acuerdo con los insumos presentados por las partes, se pueden abordar la situación general de las PDDH, temáticas específicas a profundizar en algún aspecto en particular, de seguimiento a los compromisos previamente adquiridos, o con cualquier otro formato que se acuerde previamente.

Para preparar las sesiones de la Mesa Nacional de Garantías y hacer seguimiento a los compromisos adquiridos se contará con el Grupo de Apoyo Nacional conformado por:

Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior cuyas funciones consisten en:

- Convocar a las entidades estatales del orden nacional , las organizaciones sociales y las PDDH.
- Instalar las sesiones de la MNG.

Las plataformas nacionales de derechos humanos se encargan de:

- Convocar a las personas delegadas de los procesos organizativos.
- Presentar propuesta de invitados institucionales e internacionales.
- Presentar propuesta de agenda y énfasis temáticos para las reuniones.

Defensoría del Pueblo: se encarga de ejercer la Secretaría Técnica de la instancia nacional.

Comunidad Internacional: se encargará de acompañar y observar las deliberaciones, disensos y acuerdos.

Para operativizar y dinamizar los compromisos de la Mesa Nacional de Garantías, se contará con tres subgrupos conformados por personas defensoras designadas previamente por el espacio autónomo de la MNG, entidades con competencias y misionales frente a los temas a abordar y la comunidad internacional. En los subgrupos se adoptan medidas concretas, incluso para casos individuales, y se hace seguimiento al cumplimiento de los diversos compromisos, conclusiones, acuerdos y denuncias. Para ello, se hace necesario que los subgrupos puedan reunirse previamente a las sesiones de la MNG para consolidar insumos y éstos son:

1. Prevención y Protección. Este subgrupo tiene como finalidad adoptar y dar seguimiento a medidas concretas de carácter territorial destinadas a prevenir o mitigar con acciones oportunas los diversos factores de riesgo que generan violencia individual y colectiva contra las PLDDHH y evitar la ocurrencia de agresiones (fase de prevención). A su vez, el subgrupo promoverá la implementación de medidas integrales orientadas a evitar la materialización de los ataques contra las PLDDHH que se encuentren en situación especial de riesgo (fase de protección). Entre las funciones del subgrupo se encuentra la revisión, retroalimentación y proposición de alternativas para el fortalecimiento de los mecanismos y políticas institucionales para salvaguardar la vida, la seguridad y la integridad de las PLDDHH y sus procesos organizativos. Por ende, las discusiones y los debates sobre las políticas de prevención y los programas de protección serán fundamentales para robustecer la respuesta institucional oportuna y consolidar capacidades institucionales para evitar las violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH, elaborar planes o acciones de prevención, y el diseño de estrategias para combatir las causas estructurales de las violaciones e infracciones al DIH. En caso de materializarse el riesgo se requiere la activación de planes y programas de protección individual y colectivo oportunos y necesarios para evitar que se continúen presentados daños ante la inminencia de la

vulneración. En el Subgrupo de Prevención y Protección participan personas delegadas de las Plataformas de DDHH y las OSC, la secretaría técnica de la MNG, el Ministerio del Interior, la Unidad de Protección, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Ministerio de Defensa, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo -SAT- y la Procuraduría General de la Nación.

2. Investigación. Este subgrupo presenta los casos y se realiza seguimiento los compromisos adquiridos por las instituciones competentes sobre las investigaciones penales y disciplinarias que se adelantan contra los presuntos responsables de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH cometidas contra las personas líderes y personas defensoras de los derechos humanos. Para ello, se hace necesario que las entidades presenten previamente los casos que se requieran abordar en cada sesión y lo validen con las plataformas de DDHH y las OSC. En el Subgrupo de Investigación participan personas delegadas del espacio autónomo de la MNG, la secretaría técnica, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y comunidad internacional.
3. Mujer y Género. Este subgrupo tendrá entre sus funciones realizar el seguimiento a las situaciones de riesgo diferenciado y a los impactos desproporcionados que enfrentan las mujeres y las PLDDHH de los sectores sociales LGBTIQ+ y OSIGD bajo el enfoque territorial. Así mismo, podrá revisar y proponer alternativas orientadas al fortalecimiento de las políticas institucionales en relación con el componente de Derechos Humanos de la PPNLGBTIQ+ y el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos. En este subgrupo participan mujeres y población LGBTIQ+ delegadas por el espacio autónomo de la MNG, la secretaria técnica, Defensoría Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, Procuraduría General de la Nación y la comunidad internacional.

Por último, la secretaría técnica de la Mesa Nacional de Garantías a cargo de la Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes funciones:

- Impulsar el desarrollo de las sesiones de todas las instancias de participación de la PPIG: Mesa Nacional y Mesas Territoriales de Garantías.
- Convocar a las reuniones ordinarias y extraordinarias que soliciten los sectores sociales y plataformas de derechos humanos, o las entidades estatales.
- Levantar las memorias de reunión de las distintas sesiones.
- Diseñar e implementar instrumentos de seguimiento a los compromisos y acuerdos alcanzados tanto en la Mesa Nacional como en las Mesas Territoriales de Garantías con la aprobación de las Plataformas de DDHH y las OSC
- Tramitar las quejas y denuncias que se produzcan en el contexto en las instancias de participación.

- Realizar la gestión documental de las memorias de reunión y demás documentos que emerjan de estas instancias.
- Articular con los Subgrupos de Mujer y Género, Investigación, y Prevención-Protección.
- Articular la Mesa Nacional de Garantías con las Mesas Territoriales de Garantías.
- Rendir cuentas al Proceso Nacional de Garantías.

X.I.II. Sobre las Mesas Territoriales de Garantías

Las mesas territoriales de garantías -MTG- son la expresión territorial de la Mesa Nacional de Garantías. En este sentido, son escenarios de relevancia política en los departamentos y regiones del país, toda vez que son un mecanismo vital para lograr avances en la defensa y protección de las personas defensoras de acuerdo con las necesidades propias de los territorios sobre la base de dialogo y la interlocución entre actores sociales e institucionales con el acompañamiento de la comunidad internacional. Estos espacios territoriales permiten la confluencia de diferentes procesos organizativos de defensa de derechos humanos, los cuales sí o sí, se encuentran en sintonía con la naturaleza y esencia del Proceso Nacional de Garantías; además están armonizados y articulados directamente con la Mesa Nacional de Garantías.

Para contribuir a garantizar la labor de defensa de Derechos Humanos en los territorios del país, las autoridades estatales a nivel nacional, departamental y local participan activamente en las mesas territoriales de garantías sobre la base de los principios de complementariedad y concurrencia entre las entidades estatales. Por parte del nivel nacional participan el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia y el Derechos, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Unidad Especial de Investigación de la FGN, y la Unidad Nacional de Protección. A nivel departamental participan las Gobernaciones y sus dependencias encargadas de los temas de prevención y protección, mujer, género y diversidad sexual, Policía Nacional, Ejército Nacional, seccional de la FGN. A nivel municipal están involucradas las alcaldías y personerías. La secretaría técnica es ejercida por las Defensorías Regionales del Pueblo.

La participación de la sociedad civil en las mesas territoriales de garantías es responsabilidad de las plataformas de DDHH y demás OSC que impulsan la instalación y el funcionamiento de estos espacios, sin embargo, la participación será amplia, democrática y representativa de los diversos procesos organizativos a nivel local. Ahora bien, las Gobernaciones como primero respondientes en los departamentos son responsables directos de la activación y la dinamización de estos espacios territoriales. Por ende, las entidades territoriales deben contar con los respectivos instrumentos técnicos y administrativos de planeación para garantizar su funcionamiento y la participación real y efectiva de las PDDH como mecanismo de respuesta a la situación de riesgo que enfrenta esta población.

Las MTG tienen las siguientes funciones:

- Hacer veeduría en implementación de la PPIGLDDH en los territorios de confluencias.
- Establecer un diálogo territorial sobre la necesidad de garantías para las organizaciones sociales y de derechos humanos en las regiones, con el fin de adoptar las decisiones y medidas que se consideren pertinentes.
- Fortalecer el proceso de interlocución territorial para generar mayores niveles de confianza entre las Plataformas de DDHH, las OSC y las autoridades del Estado en el territorio.
- Avanzar en la construcción de acuerdos, compromisos y rutas para la generación de medidas que creen un ambiente propicio para las actividades de defensa de los derechos humanos en el nivel territorial.
- Realizar veeduría el tema de garantías, en lo que respecta a la prevención, la protección y la investigación.
- Activar las rutas de atención y emergencia a nivel territorial en caso de riesgo y amenaza inminente contra las personas defensoras y sus procesos organizativos.
- Informar a la Mesa Nacional de las decisiones y medidas tomadas y el cumplimiento de las mismas.
- Incorporar y materializar los enfoques de género, diferencial, territorial, étnico, campesino, colectivo, de derechos humanos e interseccionalidad, entre otros.
- Elaborar su propio plan de trabajo anual y protocolo de funcionamiento.

Así mismo, las mesas territoriales de garantías contarán con la misma estructura y funcionamiento de la Mesa Nacional de Garantías. En este sentido, los grupos de apoyo de las MTG estarán conformados por personas defensoras delegadas de los espacios autónomos, el Ministerio del Interior, las Gobernaciones y la comunidad internacional con presencia en los territorios y las demás que definan las Mesas Territoriales de Garantías.

Por su parte, los subgrupos estarán constituidos además de las personas delegadas por los espacios autónomo de cada MTG participarán las siguientes entidades:

- Prevención y protección: Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Gobernaciones, fuerza pública y Policía Nacional (frente a estas dos últimas instituciones es potestad de las OSC su participación o no de este espacio territorial), Equipos del SAT de las Defensorías del Pueblo Delegadas Regionales, Procuradurías Regionales y Provinciales, secretarías técnicas y comunidad internacional.
- Investigación: Unidad Especializada de Investigación y seccionales regionales de la Fiscalía General de la Nación, Procuradurías Regionales y Provinciales, secretarías técnicas y comunidad internacional.
- Mujer y Género: Ministerio del Interior, equipos de trabajo de las gobernaciones responsables de las políticas institucionales para las mujeres y personas de los sectores sociales LGBTIQ+, Duplas de Mujer y Género de las Defensorías

Delegadas Regionales del Pueblo, Procuradurías Regionales y Provinciales, secretarías técnicas y comunidad internacional.

- **Mecanismo de rendición de cuentas**

En lo correspondiente a los ejes de respeto, prevención, protección, garantías de no repetición y justicia efectiva, la PPIGLDDH adoptará su propio mecanismo de seguimiento, monitoreo y evaluación, a cargo del Ministerio del Interior, de acuerdo con los lineamientos definido por el DNP, en el ciclo de políticas públicas. Este mecanismo se fundamenta en la armonización de estándares de planeación estratégica entre las entidades del Estado colombiano involucradas directamente en el diseño y desarrollo de la política pública para dar cumplimiento a los objetivos inicialmente pactados. A su vez, contará con una batería de indicadores de resultados y eficiencia directamente relacionados con las acciones del plan integral y los logros esperados. Para ello, se diseñará una herramienta de seguimiento con el propósito de identificar avances, fortalezas, retos y dificultades de implementación.

La PPIGLDDH contará con su Plan de Acción y Seguimiento – PAS-. El PAS es un instrumento técnico que estructura elementos centrales de la planificación y el direccionamiento de acuerdo con la metodología CONPES: objetivo general, objetivos específicos, líneas estratégicas, acciones, entidades responsables de la ejecución, tiempo de ejecución, indicador de cumplimiento (tipo, nombre, fórmula del cálculo y forma de acumulación), línea base, si aplica, metas, costos y recursos asignados para la acción y sus fuentes de financiación. El PAS deberá incluir en detalle el presupuesto que asignará cada entidad responsable a cada una de las acciones, el cual será de carácter indicativo. En este sentido, el PAS facilita la identificación de las apuestas (objetivos) de una manera clara y precisa, armoniza los diferentes componentes del plan de acción, define los hitos centrales de la política y determina los recursos y herramientas necesarias para su implementación. Adicional a la información de reporte que implica el cumplimiento de los compromisos que se consignan en el PAS, la política pública incorporará unos Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, mediante los cuales se medirá el avance en la garantía a los derechos referenciados por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-546 de 2023. Lo cual constituye un ejercicio complementario, que permite evidenciar, por un lado, las acciones del Estado en la materialización de los derechos de la población defensora y, por el otro, el impacto de estas acciones.

Así mismo, este instrumento técnico contiene su plan de seguimiento puesto que incorpora los periodos (cortes) para la presentación de reportes de avances de ejecución por parte de las entidades estatales específicamente en lo relacionado con el avance acumulado de manera cuantitativa y cualitativa, así como también su porcentaje de cumplimiento frente al indicador y los recursos programados. Esta política pública tiene un periodo de implementación que coincide con la implementación de Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Para el seguimiento a la ejecución física y financiera de la PPIGLDDH, las entidades con competencias y responsabilidades en el PAS presentarán semestralmente informes de avance en el

cumplimiento de los indicadores a través de un cronograma de seguimiento, éste se realiza con corte a 30 de junio y 31 de diciembre de cada año. Estos informes semestrales son esenciales para el seguimiento y monitoreo de la implementación de la PPIGLDDH y para la toma de decisiones encaminadas al fortalecimiento de esta, los cuales se pueden abordar en el marco del control social y veeduría ejercidas, entre otras por los procesos sociales vinculados en la Mesa Nacional de Garantías y Mesas Territoriales de Garantías.

Tabla XX. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2025
Segundo corte	Junio de 2026
Tercer corte	Diciembre de 2026
Cuarto corte	Junio de 2027
Quinto corte	Diciembre de 2027
Sexto corte	Junio de 2028
Séptimo corte	Diciembre de 2028
Octavo corte	Junio de 2029
Noveno corte	Diciembre de 2029
Décimo corte	Junio de 2030
Undécimo corte	Diciembre de 2030
Duodécimo corte	Junio de 2031
Decimotercer corte	Diciembre de 2031
Decimocuarto corte	Junio de 2032
Decimoquinto corte	Diciembre de 2032
Decimosexto corte	Junio de 2033
Decimoséptimo corte	Diciembre de 2033
Decimoctavo corte	Junio de 2034
Decimonoveno corte	Diciembre de 2034
Informe de cierre	Junio de 2035

Una vez los reportes son aprobados, se podrán consultar los cálculos de avance a nivel de acción, objetivo y documento del PAS. Estas estadísticas se encontrarán disponibles para consulta pública. Es importante señalar que, para realizar el cierre de la implementación del PAS de la PPIGLDDH se debe cumplir alguna de las siguientes condiciones:

- Que todas las acciones hayan cumplido con la vigencia y tengan un 100% de avance en el reporte del indicador.
- Que el PAS haya perdido vigencia debido a cambios en el contexto que justificaron el documento.
- Que exista un problema jurídico o técnico que justifique el no cumplimiento del 100% de las acciones.

- Que el PAS vaya a ser reemplazado por otro y este incluya las acciones anteriores.

La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior como responsable de liderar la articulación y la coordinación interinstitucional para avanzar en el cumplimiento de la PPIGLDDH contará con un equipo de trabajo como soporte técnico encargado de monitorear los procesos y compromisos institucionales con el respectivo acompañamiento técnico del DNP. De esta manera brindará asistencias técnicas a las entidades nacionales en el cumplimiento de los objetivos trazados y acompañamiento en la elaboración de los reportes semestrales de avance, para la consolidación y publicación de informes periódicos de la PPIGLDDH en la página web del Ministerio del Interior.

El mecanismo de seguimiento y monitoreo a la ejecución de la PPIGLDDH tendrá incorporado el componente de participación ciudadana, el cual estará articulado con la instancia de coordinación, articulación y concertación definida. En este sentido, la Mesa Nacional de Garantías podrá realizar veeduría de esta política pública de acuerdo con la rendición de cuentas sobre el avance de esta, que se presente por las entidades involucradas. Para lo cual, el Ministerio del Interior remitirá anualmente a la secretaría técnica de la MNG un informe de avance de ejecución de la PPIGLDDH, para su revisión y retroalimentación por parte de los integrantes de la sociedad civil en sesión definida por el Grupo de Apoyo. La unidad de análisis de este informe son los avances de las acciones de política definidas en el PAS y se espera que la participación ciudadana contribuya en la identificación de oportunidades de mejora para la ejecución de las acciones.

Adicionalmente, se promoverá que el proceso de seguimiento de la Política Pública de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras, es decir, la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos – CIG Mujeres, pueda realizar veeduría también a la PPIGLDDH, fortaleciendo así la articulación entre ambas políticas y ampliando los mecanismos de control ciudadano y rendición de cuentas.

En el marco del principio de transparencia y control social de la gestión pública, el Ministerio del Interior previa concertación con el Grupo de Apoyo de la MNG definirán la metodología de rendición de cuentas anual de la PPIGLDDH, en concordancia con las orientaciones técnica emitidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública con la finalidad de que las PLDDDDHH accedan a la información institucional, y así brindar recomendaciones de mejora continua.

Ahora bien, la rendición de cuentas del eje de justicia efectiva se articulará con el acto público ordenado a la FGN³³⁹. El acto permitirá informar a la opinión pública sobre los avances en la implementación del eje de justicia efectiva del Plan Integral. Adicionalmente,

³³⁹Corte Constitucional sentencia SU-546 de 2024, orden 19. **“DÉCIMO NOVENO. ORDENAR** a la Fiscalía General de la Nación que, con el fin de contribuir a la transparencia y de generar incentivos positivos en la investigación penal y el seguimiento ciudadano, anualmente presente en un acto público un informe en el que dé cuenta de las estadísticas de esclarecimiento frente a los delitos contra líderes sociales, identificando los patrones delictivos (sujetos más vulnerables, territorios más afectados y estructuras criminales responsables), y diferenciando las tasas de imputaciones, condenas o absoluciones. También deberá precisar las condenas contra autores intelectuales y las estructuras criminales que hayan sido efectivamente dismanteladas

en el eje la FGN se comprometió a abrir un espacio en la página web institucional que permita al público en general acceder a información pública relacionada con las PDDH en Colombia.

Complementario al PAS como herramienta de seguimiento y monitoreo, la PPIGLDDH contará con los Indicadores de Goce Efectivos de Derechos – IGED- como instrumento técnico que permite medir el avance en la garantía del derecho a la seguridad de las personas defensoras de derechos humanos, en lo relacionado al respeto, prevención, protección, garantías de no repetición y justicia efectiva. Según el Auto 331 de 2019 de la Corte Constitucional, los IGED son indicadores de resultado que permite: (i) dar cuenta del avance en la garantía del goce efectivo de los derechos; (ii) determinar la dimensión de la demanda específica de la población que debía ser atendida a través de la política pública; e (iii) identificar el grado de avance, retroceso o estancamiento de cada programa y componente de esta política. En este sentido, los IGED tienen dos funciones esenciales en el proceso de superación del ECI: (i) una función sustancial, relacionada con el diseño, implementación y seguimiento de la política pública dispuesta para garantizar los derechos de la población y (ii) una función instrumental, como medio de prueba para evidenciar la materialización de los derechos en el proceso de seguimiento a la superación del ECI.

En lo relacionado con la función sustancial de los IGED se debe tener presente las siguientes premisas: a) Tener como fundamento el contenido de los derechos; b) Dar cuenta de los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos; c) Permitir la determinación de la dimensión real de la demanda específica de la población a ser atendida a través de la política pública dispuesta para este fin, así como los componentes y medidas que se requieran implementar para garantizar sus derechos; d) Medir el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de la política pública y su contribución al goce efectivo de los derechos de la población; e) Identificar estancamientos y retrocesos en los programas o componentes de atención a cargo de cada entidad, con el objetivo de propiciar la adopción adecuada y oportuna de los correctivos en el diseño e implementación de la política pública; f) Ser usados como instrumentos para medir la efectividad de la política pública, con base en la necesidad de garantizar los derechos³⁴⁰.

Y frente a la función instrumental de los IGED radica en que estos constituyen el medio probatorio para determinar el grado de avance en la garantía de los derechos, como condición ineludible para la superación del ECI. De esta manera, el uso de indicadores apropiados le permite al Estado informar de forma precisa y pertinente sobre el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales relacionadas con la protección y garantía efectiva de los derechos³⁴¹.

Ahora bien, los IGED de la PPIGLDDH se denominan “Derecho a Defender Derechos”, comprenden este derecho como (...) *Toda acción encaminada a promover, defender y proteger los derechos humanos que las personas realizan individual y colectivamente de*

³⁴⁰ Auto 331 de 2019

³⁴¹ Auto 331 de 2019

*manera organizada por las vías pacíficas (...)*³⁴². La construcción de los IGED ha sido acompañada técnicamente por el Departamento Nacional de Planeación en concordancia con lo ordenado por la Corte Constitucional en la SU 546 de 2023 para contribuir a superar el Estado de Cosas Inconstitucional en la labor de defensa de derechos humanos en Colombia y para monitorear los avances y retrocesos en la garantía de derecho a Defender Derechos.

Así, el Departamento Nacional de Planeación siguiendo el fundamento 937 de la Sentencia, ha brindado asistencia técnica a las entidades vinculadas a la orden 28 mediante la asesoría directa en la formulación de los Indicadores IGED, la revisión de la consistencia de las fichas técnicas de los indicadores y la consolidación de la batería de indicadores IGED, garantizando que se cumpla con los criterios técnicos generales y los criterios de idoneidad precisados en el Auto 331 de 2019, como medio de prueba suficiente, adecuada, coherente y pertinente para valorar el avance en la garantía de los derechos.

Durante la formulación de los IGED, el DNP acompañó técnicamente el proceso de planeación estratégica de la Orden 28 que lideraron el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación y adicionalmente, desarrolló diversas sesiones de formación dirigida a representantes de las Entidades nacionales y organizaciones de la sociedad civil en materia de indicadores (cadena de valor, su uso en la gestión pública, tipología, etc.). Asimismo, el DNP en articulación con la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, impulsó el cumplimiento de los estándares internacionales para la garantía del Derecho a Defender Derechos, mediante sesiones de trabajo con las Entidades, que permitieron la consolidación de la batería.

En este sentido, metodológicamente, los Indicadores IGED han sido diseñados por cada una de las entidades estatales nacionales que están vinculadas en la orden 28, articulados con la cadena de valor del *“Plan Integral para la protección de los derechos de la población líder y defensora de los derechos humanos”*, el cual se ha estructurado a partir del desarrollo argumental de la Sentencia, el contenido de los derechos priorizados, los lineamientos establecidos de la Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General mediante la que se aprueba la *“Declaración sobre los defensores de los derechos humanos”* y los cinco ejes de acción de la Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de los Derechos Humanos (PPIGLDDH) que se encuentra en formulación bajo el liderazgo del Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación, en articulación con las organizaciones sociales y plataformas defensoras de derechos humanos.

Es importante señalar que, la cadena de valor del Plan Integral permitió la identificación del objetivo general y los objetivos específicos de la política pública, la definición de los indicadores asociados y la redacción de los IGED asegurando el mayor rigor técnico y bajo los criterios CREMA (claros, relevantes, económicos, medibles y adecuados). Así, para cumplir con los criterios de idoneidad de los indicadores IGED, cada uno de los indicadores se ha estructurado en fichas técnicas u hoja de vida con información de identificación, programación y seguimiento.

Desde esta perspectiva, siguiendo la directriz de la Sentencia, las entidades estatales del orden nacional, siempre estuvieron a disposición del diálogo constructivo, participativo y

³⁴² Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General mediante la que se aprueba la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos

analítico con las organizaciones sociales y plataformas defensoras de derechos humanos que integran la Comisión de Seguimiento de la Sentencia SU-546 (COSESU), con el objetivo de ajustar la batería de Indicadores IGED. Sin embargo, por motivos de agenda, la COSESU solo pudo asistir a una sesión conjunta, a pesar de los distintos espacios convocados y de la reiterada solicitud de comentarios y recomendaciones. De manera reciente, la COSESU ha solicitado un espacio de análisis técnico para el 12 de junio de 2025.

Se adjunta la batería preliminar de indicadores IGED, la cual se encuentra organizada por cada uno de los contenidos del derecho a defender los derechos, los cuales están armonizados con los ejes de acción de la PPIGLDDH. Los IGED se estructuraron a partir de los derechos señalados en la SU 546:

1. Derecho a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana
2. Derecho al Debido Proceso
3. Derecho a ejercer libremente el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos
4. Derecho a la Justicia Efectiva

Vale señalar que, durante la formulación de los indicadores se presentaron dificultades con la priorización de indicadores estratégicos debido a inconstancia en las mediciones y/o la falta de información confiable. En concreto, de acuerdo con los análisis de la Fiscalía General de la Nación, debido al alto subregistro de las siguientes agresiones que afectan las libertades fundamentales para el ejercicio libre del derecho a defender derechos no fue posible incluirla en la medición de los IGED:

- Variación anual de casos de tentativa de homicidio contra los líderes/as sociales y PDDH registrados.
- Variación anual de casos de desaparición forzada contra los líderes/as sociales y PDDH registrados.
- Variación anual de casos de secuestro a líderes/as y PDDH registrados.
- Variación anual de casos de violencia sexual contra líderes/as y defensoras de DDHH registrados.

La Fiscalía ha indicado que de manera progresiva irá dando cuenta de los indicadores y el Ministerio del Interior estaría a disposición de administrar su análisis sistemático.

Adicionalmente, en cumplimiento de la misión constitucional de acompañar acciones de política pública en materia de respeto, prevención, protección, garantías de no repetición y justicia efectiva, la Procuraduría General de la Nación como ente de vigilancia y control en articulación con la Defensoría del Pueblo, realizarán seguimiento a la implementación PPIGLDDH y su respectivo PAS.

- **Mecanismo de coordinación y articulación interinstitucional**³⁴³

En aras de fortalecer la respuesta institucional de las entidades del Estado colombiano a nivel nacional responsables de la implementación de la PPIGLDDH se hace necesario robustecer prácticas que permitan que varias instituciones del Gobierno Nacional, Ministerio Público y Fiscalía General de la Nación trabajen de manera armónica y en conjunto para el cumplimiento de los objetivos planteados en esta política pública. Por ello, la PPIGLDDH contará con su mecanismo de coordinación y articulación interinstitucional para la formulación, la construcción y la ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones dirigidos a las personas defensoras de derechos humanos y sus procesos organizativos.

Para fortalecer los canales de cooperación y unificación técnica entre las entidades y lograr un impacto sostenible frente a los problemas detectados que profundizan el Estado de Cosas Inconstitucional para la defensa de derechos humanos, este marco administrativo de política pública se articulará con lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 894 de 2022 que realizó seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. Este Auto también declaró el Estado de Cosas Inconstitucional persistente en materia de prevención y protección ordenando la formulación de una estrategia de articulación y racionalización de la política pública de prevención, para contrarrestar, entre otras, la duplicidad de esfuerzos y gasto ineficiente; duplicidad de marcos administrativos, instancias interinstitucionales y acciones; superar la intervención estatal dispersa sin mayor impacto; garantizar reportes específicos y evaluación oportuna de los instrumentos de prevención; aumentar la efectividad de las medidas implementadas por las entidades; Identificar los indicadores y sistemas de evaluación en materia de prevención; asegurar claridad en objetivos y prioridades; brindar lineamientos para la articulación de la oferta, entre otras.

Las entidades estatales del orden nacional responsables de la implementación de la PPIGLDDH confluirán en las instancias existentes en materia de prevención, de forma tal que puedan desarrollar sus tareas de manera articulada. En esta instancia además de abordar los temas concernientes a la PPIGLDDH se armonizarán ésta con otros programas, proyectos y acciones de la Política Pública Nacional de derechos humanos. En esta instancia nacional se impulsarán las siguientes funciones para fortalecer la respuesta institucional de manera coordinada, articulada y armónica:

- Planificación y estrategia: actividades relacionadas con la creación de planes y estrategias a mediano y largo plazo para abordar problemas y alcanzar objetivos específicos.
- Implementación de medidas: acciones específicas para llevar a cabo los planes definidos.
- Coordinación y articulación: actividades que aseguran la colaboración y sincronización entre diferentes entidades, tanto a nivel nacional como territorial.

³⁴³ Este apartado retoma elementos del documento final de la consultoría adelantada entre InspiraPaz y PNUD, en el 2024 sobre “*Modelo de racionalización institucional y normativa en materia de prevención de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal en el marco del conflicto y otras formas de violencia*”, elaborado por Mateo Gómez Vásquez.

- Seguimiento y evaluación: monitoreo y evaluación continua de la efectividad de las políticas, planes y acciones implementadas.
- Monitoreo y evaluación de riesgos: actividades destinadas a la identificación, análisis y monitoreo de riesgos potenciales para prevenir daños y tomar medidas proactivas.
- Capacitación y asesoramiento: formación y apoyo técnico a entidades y personas para fortalecer sus capacidades en la implementación de acciones.
- Sensibilización y comunicación: actividades dirigidas a la sensibilización y comunicación efectiva con las comunidades y entidades involucradas.
- Comunicación y transparencia: procesos de reporte y comunicación de los avances, resultados y desafíos en la implementación de acciones y medidas.
- Gestión de recursos: actividades relacionadas con la obtención, asignación y gestión de recursos financieros y materiales necesarios para implementar acciones medidas.
- Diálogo e interlocución con sociedad civil: actividades que promueven el diálogo y la concertación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.
- Política y Estrategia: establecimiento de normativas, directrices y estrategias de alto nivel para guiar la implementación de acciones.
- Diseño y adopción de políticas y estrategias: formular, adoptar y ajustar políticas y estrategias integrales a mediano y largo plazo, asegurando su coherencia y alineación con las normativas internacionales y nacionales.
- Elaboración y ejecución de planes de acción: elaborar, implementar y supervisar planes operativos y de acción, asegurando la coordinación y articulación entre entidades nacionales y territoriales para una respuesta efectiva y oportuna en la prevención de violaciones a los derechos humanos.
- Coordinación y asistencia técnica interinstitucional: coordinar y articular esfuerzos entre entidades públicas y privadas, a nivel nacional y territorial, proporcionando orientación y asistencia técnica.

El mecanismo de coordinación y articulación interinstitucional de la PPIGLDDH se podrá vincular con otras instancias existentes en materia de respeto, prevención, protección, acceso a la justicia y garantías de no repetición para las personas defensoras, en el marco de la Política Pública Nacional de Derechos Humanos. La coordinación para la artículo estará a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

• **Mecanismo para la territorialización de la PPIGLDDH**

La estrategia para contribuir a la territorialización de la PPIGLDDH gestionará de manera eficiente en los territorios aquellos hitos o las apuestas técnicas que permitan operativizar el sistema en el que confluyen las estrategias de respeto, prevención, protección, garantías de no repetición y de justicia efectiva.

Las estrategias de territorialización pueden incluir acciones en la mejora de la planeación y la gestión pública, la administración eficiente de los territorios, la adecuación e

implementación de marcos administrativos-jurídicos y el fortalecimiento de la relación entre las entidades del Estado colombiano a nivel nacional, con aquellas del orden departamental o local para un relacionamiento adecuado y oportuno con las PLDDDH y sus procesos organizativos, en el marco del reconocimiento y protección su derecho a defender los derechos humanos.

En desarrollo de las estrategias de territorialización las entidades del orden nacional que hacen parte de la Mesa Nacional de Garantías tendrán en cuenta el Índice de Focalización de Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo Social y la Defensa de los Derechos Humanos, para lo cual contarán con asistencia técnica del Departamento Nacional de Planeación. A su vez, las Mesas Territoriales de Garantías serán los escenarios de articulación Nación Territorio respetando el principio de autonomía.

Las instancias participativas para la territorialización de la política pública serán la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías. Asimismo, se detallarán las instituciones responsables, tanto a nivel nacional como territorial, junto con las acciones que deberán implementar en el ámbito territorial. En este sentido, se incluirán de manera específica las entidades territoriales —departamentos, municipios, territorios indígenas y consejos comunitarios— así como los instrumentos de planificación correspondientes, como los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los Planes Territoriales de Desarrollo (PTD).

Para superar el Estado de Cosas Inconstitucional para la defensa de los derechos humanos en Colombia, se hace necesario impulsar una iniciativa de articulación y coordinación permanente entre las entidades del gobierno nacional, ministerio público y FGN con los gobiernos locales para que trabajen en conjunto y se fortalezca institucional en los distintos niveles del poder público bajo los principios de concurrencia y complementariedad.

Las instancias participativas para la territorialización de la política pública serán la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías. Con el objetivo de garantizar la descentralización de la Política Pública Integral de Garantías a la labor de defensa de los DDHH, mediante su territorialización. Asimismo, se detallarán las instituciones responsables, tanto a nivel nacional como territorial, junto con las acciones que deberán implementar en el ámbito territorial. En este sentido, se incluirán de manera específica las entidades territoriales —departamentos, municipios, territorios indígenas y consejos comunitarios— así como los instrumentos de planificación correspondientes, como los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los Planes Territoriales de Desarrollo (PTD).

Para ello, se adelantarán las siguientes acciones:

- Brindar asistencias técnicas a las entidades territoriales para la apropiación de los lineamientos de la PPIGLDDH.
- Ofrecer asesoramiento técnico para la formulación y adecuación de instrumentos de gestión pública que garanticen la incorporación de las orientaciones de la PPIGLDDH en las gobernaciones, alcaldías y distritos.
- Acompañar los escenarios de diálogo, interlocución y concertación entre las autoridades locales y las personas defensoras de DDHH en los territorios, en el marco del fortalecimiento y funcionamiento de las mesas territoriales de garantías.

- Apalancar conjuntamente entre el nivel nacional y territorial acciones de respeto, prevención, protección, garantías de no repetición y justicia efectiva dirigida a la PDDH.
- Generar espacios de intercambio de experiencias significativas en gestión pública para la defensa y la protección de derechos de la población líder y defensora.
- Dar cooperación técnica para armonizar instrumentos de política pública desde los enfoques diferenciales, género, diversidad sexual, étnicos y demás con la PPIGLDDH.
- Prestar asistencias técnicas en el diseño e implementación de instrumentos de planeación estratégica de las entidades a nivel territorial sensibles a la realidad de la población sujeto de la presente política pública.
- Acompañar acciones de reconocimiento de la labor de defensa de derechos humanos por parte de autoridades locales, en el marco del respeto, la prevención y las garantías de no repetición frente a actos de discriminación y estigmatización.
- Coadyuvar con el desarrollo de iniciativas para el fortalecimiento de los procesos organizativos territoriales, comunitarios y populares encaminados a la cohesión del tejido social y la consolidación de proyectos colectivos para la defensa de derechos humanos.
- Contribuir a la producción de conocimiento y construcción de análisis de coyunturas encaminadas a agenciar agendas políticas territoriales que impacte la arquitectura institucional a nivel nacional y territorial.

En aras de aunar esfuerzos técnicos, financieros y humanos entre las entidades públicas del orden nacional para territorializar la PPIGLDDH es indispensable actualizar por lo menos cada año el *Índice de focalización de zonas especiales de garantías para el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos en el marco de la intervención nación-territorio*. Este instrumento estadístico que hace parte de los IGED, fue elaborada por el Departamento Nacional de Planeación y entregado al Ministerio del Interior en 2024, es el instrumento definido por la Política Pública para agenciar la articulación entre el nivel nacional y territorial con la finalidad de fortalecer la acción conjunta del Estado para intervenir las causas de la violencia y las agresiones contra las PDDH. El índice de focalización realiza una triangulación y análisis de información provenientes de distintas fuentes producidas por entidades públicas, organizaciones sociales, organismos internacionales, entre otras. En su primera versión, el índice define tres componentes:

- 1) Vulneración a líderes/as y defensores/as comprendido como toda situación de daño, lesión o perjuicios que impide el ejercicio pleno de derechos de la población líder y defensora de derechos humanos.
- 2) Factores de riesgos entendidos como cualquier circunstancia detectable que se sabe asociada con un aumento en la probabilidad de padecer una afectación de los derechos fundamentales de la población en general.
- 3) Capacidad institucional / gobernanza relacionada con las habilidades de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos.

A partir de un cálculo estadístico se focaliza territorios (departamentos y municipios) a intervenir, denominados Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo Social y Defensa de los DDHH.

- **Financiamiento**

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de la PPIGLDDH, las entidades responsables de la implementación de las acciones planteadas gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, recursos para la financiación de las actividades conforme lo establecido en el PAS.

La sostenibilidad financiera de la PPIGLDDH será asegurada a través de diversas fuentes de financiamiento, incluyendo recursos del Presupuesto General de la Nación, recursos del Sistema General de Regalías, cooperación internacional y otros mecanismos que garanticen la implementación efectiva de las acciones definidas en el Plan de Acción - PAS.

Las entidades del orden nacional y territorial responsables de la implementación de la PPIGLDDH deberán incluir en sus presupuestos anuales los recursos necesarios para el cumplimiento de las acciones, programas, proyectos y estrategias definidas en el marco de sus competencias.

El Ministerio del Interior, como entidad coordinadora, promoverá estrategias de articulación y gestión interinstitucional e intersectorial que permitan asegurar la disponibilidad y ejecución efectiva de los recursos financieros necesarios para la implementación integral de la política. La financiación de esta política será prioritaria, progresiva y vinculante, conforme a los principios de responsabilidad fiscal, equidad territorial y enfoque diferencial.

La financiación también podrá provenir de alianzas con organismos multilaterales, agencias de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil que compartan los principios de la política, o alianzas público-privadas. El Gobierno Nacional promoverá la gestión y canalización de recursos financieros, técnicos y logísticos de cooperación internacional, organismos multilaterales, agencias de desarrollo, sector privado y demás fuentes complementarias, con el fin de apoyar la implementación de la Política Pública. Dicha cooperación deberá articularse con las prioridades nacionales y territoriales, respetando la soberanía, la autonomía institucional y las orientaciones establecidas por la Mesa Nacional de Garantías.

Los sectores y entidades competentes deberán incorporar las metas, indicadores y acciones de la PPIGLDDH en sus instrumentos de planeación: Plan Nacional de Desarrollo, Planes Sectoriales, Planes Territoriales de Desarrollo, Planes Estratégicos Institucionales y Presupuestos Anuales. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) diseñará y socializará los lineamientos técnicos para la incorporación de la PPIGLDDH en los Planes de Desarrollo Territorial.

El Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación elaborarán de manera coordinada los lineamientos técnicos para la articulación de las entidades del orden nacional con aquellas de orden territorial con el fin de promover respuestas integrales de acción e implementación de la presente política pública.

En conclusión, la implementación de la Política Pública Integral de Garantías para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos requerirá una asignación presupuestal progresiva, sostenida y articulada entre los diferentes niveles del Estado. Para tal fin, las entidades del orden nacional involucradas —incluyendo el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa, el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad Nacional de Protección— deberán incorporar en sus respectivos planes operativos anuales de inversión (POAI) los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de las acciones establecidas en cada eje estratégico del Plan, así como en las actividades establecidas en el marco de sus competencias en el PAS. Así mismo, se promoverá que los entes territoriales (gobernaciones y alcaldías) incluyan en sus planes de desarrollo y presupuestos anuales apropiaciones específicas para implementar acciones de prevención, protección, justicia efectiva y garantías de no repetición dirigidas a personas líderes y defensoras de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en esta política.

- **Evaluación de la Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de Derechos Humanos en Colombia.**

La evaluación de la PPIGLDDH tendrá como objetivo mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos de la política y el plan de acción para la toma de decisiones, en articulación con la MNG y las MTG.

Dicha evaluación se realizará en dos momentos:

1. Evaluación concomitante: Se realizará cada dos años a partir de la entrada en vigencia del presente decreto y tendrá por objeto verificar la implementación de la política pública, así como identificar de manera temprana y continua la eficacia de los productos generados en el marco de la intervención y los resultados asociados. Esta evaluación permitirá retroalimentar y proveer información para la toma de decisiones, así como aplicar los correctivos y ajustes necesarios que garanticen la adecuada implementación de las acciones de la política.

El seguimiento a los indicadores de producto y a los indicadores de goce efectivo de derechos permitirán verificar si la entrega de los productos se realizó conforme a lo planeado y si se han generado cambios en las condiciones de la población objetivo, reflejados en dichos indicadores.

2. Evaluación de resultados: La evaluación de resultados se realizará en dos momentos: una que consiste en verificar los resultados y el grado de cumplimiento a dos años de la finalización del periodo de temporalidad dispuesto en la adopción del presente decreto, y la segunda una vez concluido el periodo de 10 años con la obligación de generarse un informe que será previamente analizado y discutido en el marco de la MNG a partir de los indicadores de resultado planteados en la política, analizando el cumplimiento de metas y sostenibilidad de los resultados, proporcionando evidencias para la rendición de cuentas de las acciones desde el principio de transparencia.

BORRADOR