Pages 348 853 165
Online 89
Vis. today 610
(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

(http://www.facebook.com/corteconstitucionaldecolombia)
(http://www.twitter.com/cconstitucional)
(http://www.youtube.com/user/cconstitucional)

Retornar (whatsapp://send?text=Les comparto SU546-23: https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU546-23.htm) Share 1 (/inicio/twitter.php?accion=twittear&path=https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU546-23.htm&titulo=Estoy siguiendo a la @cconstitucional, les comparto: SU546-23 en)

Visor

DESCARGAR SU546-23 (/sentencias/2023/SU546-23.rtf)

NOTA DE RELATORÍA: Mediante Auto 845 de 9 de mayo de 2024, el cual se anexa en la parte final, la Sala Plena corrigió de oficio el numeral segundo de la parte resolutiva de la presente providencia, en el sentido de indicar que el despacho de primera instancia en el proceso T-8.018.193 es el Juzgado 45 Civil del Circuito de Bogotá y no el 54, como erradamente se registró.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA SU-546 de 2023

Ref: Expedientes T-8.018.193, T-8.136.698, T-8.062.595, T-8.091.278, T-8.242.042, T-8.266.696, T-8.270.692, T-8.365.345, T-8.473.048, T-8.682.067 y T-8.705.913.

Acción de tutela instaurada por integrantes de la población líder y defensora de derechos humanos contra la Unidad Nacional de Protección y otros.

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá, D.C. seis (6) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Antes de asumir el desarrollo del presente fallo, es pertinente por efectos metodológicos, ilustrar el conjunto de siglas y acrónimos, con su respectivo significado:

UNP: Unidad Nacional de Protección

UARIV: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas

FGN: Fiscalía General de la Nación

PGN: Procuraduría General de la Nación

CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

Comisión IDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

AFP: Acuerdo Final para la Paz

DDHH: derechos humanos

CERREM: Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas

SISEP: Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política

IAN: Instancia de Alto Nivel

PAO: Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas

CIPRAT: Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas

CSIVI: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final

MNG: Mesa Nacional de Garantías

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

MTG: Mesas Territoriales de Garantías Indígenas

UEI: Unidad Especial de Investigación

I. ANTECEDENTES

1. Veinte lideresas y líderes sociales y defensoras y defensores de derechos humanos (en adelante población líder y defensora de derechos humanos)[1] interpusieron acción de tutela contra la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa, la Unidad Nacional de Protección (UNP), la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV) y la Procuraduría General de la Nación. Las y los accionantes consideran vulnerado su derecho fundamental a defender derechos como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de respeto, garantía y protección por parte de las autoridades accionadas.

2. Para mejor comprensión del asunto se hará una síntesis individualizada de los hechos relevantes, las pretensiones, las respuestas de las accionadas y las decisiones de instancia en cada uno de los casos.

Síntesis de las acciones de tutela

A. Caso 1.

Accionante "A" (T-8.018.193)

Proceso que lidera	Pertenece a un pueblo indígena, fue gobernador y secretario del resguardo. Hace parte de una asociación de cabildos. Su principal actividad de liderazgo es la defensa de derechos, específicamente la prevención del reclutamiento forzado. Después de la dejación de armas de las FARC-EP se incrementó el reclutamiento forzado de menores indígenas de 12, 13 y 14 años y se agravó el confinamiento de la comunidad debido a la reconfiguración de rutas del narcotráfico presentes en el territorio. En consecuencia, el accionante asesoró y acompañó al gobernador del cabildo y a la comunidad para enfrentar esta situación, lo que motivó una arremetida violenta por parte de los grupos armados.
Hechos relevantes de la vulneración	En 2018 fue víctima de amenazas de muerte en su resguardo. El 18 de marzo de 2019 recibió una llamada en la cual le dijeron que había una orden para matarlo y que debía salir de la comunidad. La guardia indígena activó su protección. El 25 de marzo de 2019, a las 10:00 pm, fue víctima de un intento de homicidio por parte de un grupo armado. En consecuencia, tuvo que desplazarse de su resguardo indígena hacia otro municipio. El 13 de abril de 2019 su hermano fue asesinado. Ante seguimientos advertidos, el 8 de mayo de 2019 fue desplazado hacia otro departamento donde vive con 10 personas de su familia. El accionante fue calificado con riesgo extraordinario por parte de la UNP. Desde su llegada a este nuevo lugar, dicha entidad le asignó un esquema de seguridad. Aunque la resolución de la UNP recomienda esquema con dos hombres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza, la entidad rechazó todas las hojas de vida de personas indígenas; de manera que el actor se vio en la obligación de aceptar los hombres elegidos por la UNP. Su desplazamiento impacta en su resguardo pues los procesos que él lidera no pueden avanzar.
Nivel de protección actual[2]	Resolución del 27 de octubre de 2021. Ajustar las medidas de protección de la siguiente manera: Finalizar un (1) vehículo convencional y un (1) hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza. Ratificar un (1) hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza. Ratificar un (1) chaleco blindado. Finalizar un (1) medio de comunicación. Con orden de trabajo activa.

(http://www.ilustrado.com/versiones/?id=206326&cid=605)

Pretensiones	*Al juez constitucional* "anonimizar" y mantener bajo reserva los datos del accionante debido al alto riesgo que actualmente enfrenta. *A la UNP* que garantice el esquema que le asistía al accionante y todas las medidas del esquema de protección individual, sin barreras que impidan su materialización y de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4633 de 2011. En consecuencia, garantizar que su esquema de seguridad cuente con personal de confianza o con hombres de protección con enfoque diferencial. *A la UNP* que se encargue de manera oportuna y efectiva de los gastos (parqueadero y gasolina) del esquema de protección asignado. Que la *UARIV* garantice su reubicación de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4633 de 2011. *A la UNP y al Ministerio del Interior* que brinde fortalecimiento a la guardia indígena a la cual pertenece de forma individual, colectiva y con enfoque diferencial. *A la UARIV* que haga efectiva la presunción de emergencia y de trámite prioritario. En consecuencia, garantizarle los mínimos en alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud. *Al Ministerio del Interior y a la UNP* que de manera concertada con la comunidad indígena cree e implemente un plan de prevención y protección colectivo de garantías de seguridad con enfoque diferencial que involucre a las entidades territoriales de acuerdo con sus competencias. *Al Ministerio del Interior* que garantice la periodicidad de las reuniones de la Mesa de Garantías del Chocó, la toma de decisiones con las organizaciones participantes y la transversalidad de los enfoques territorial, étnico, de género y cultural, que tengan en cuenta la interseccionalidad y active los grupos de prevención, protección e investigación en esta mesa. *A la FGN*, a través de la UEI, que investigue y esclarezca los autores mediatos e inmediatos, tal como lo establece el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de las agresiones sufridas por el accionante y su familia. Lo anterior, teniendo en cuenta el contexto y las agresiones sucedidas en contra de las autoridades de la comunidad indígena a la que pertenece y de los demás pueblos indígenas que se encuentran en peligro. *A la FGN* que presente un informe sobre el avance de la investigación y el esclarecimiento de su caso. *A la CIPRAT y las instituciones que la componen* que cumplan con las funciones y el procedimiento establecido en el Decreto 2124 de 2017. Lo anterior, teniendo en cuenta las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo respecto del departamento del Chocó.
Respuesta de las accionadas	En el expediente digital no reposan las respuestas de las entidades accionadas ni de las vinculadas. Pese a los requerimientos reiterados no fue posible obtener estas actuaciones.
Decisiones de instancia	**Primera instancia**. El *juzgado de primera instancia* concedió la mayoría de las pretensiones de los accionantes. Sin embargo, negó las pretensiones relacionadas con el cumplimiento "de buena fe de las garantías de seguridad establecidas en el Acuerdo de Paz y (…) la implementación de las normas expedidas en el marco del *'Fast Track*'", así como todas las órdenes estructurales solicitadas. Consideró que no podía ordenar la creación de políticas públicas, en virtud del principio de independencia de poderes y los efectos "*inter partes*" de la acción de tutela.
	Segunda instancia. El *juez de segunda instancia* confirmó parcialmente la decisión de primera instancia. Aseguró no ser competente para proferir órdenes *inter comunis* en trámites de tutela.

B. Caso 2. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Accionante "Deobaldo Cruz" (T-8.018.193)	
Proceso que lidera	Pertenece a la Asociación Campesina de Puerto Asís (ASOCPUERTOASIS). Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda la Cumbre, corregimiento de la Carmelita. Su liderazgo se caracteriza por la defensa y protección del territorio, específicamente **frente a la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito.**
Hechos relevantes de la vulneración	El 3 de junio de 2019, el accionante le solicitó a un capitán de la Policía Nacional suspender los procesos de erradicación forzada. En su concepto, la erradicación es un incumplimiento del Estado con la población campesina en los términos del AFP. El capitán, dice el accionante, le manifestó la imposibilidad de suspender la erradicación pues "sin importar si tenía que correr sangre o rodar cabezas él hacía su trabajo". Afirmó que en el proceso de erradicación forzada los miembros del Escuadrón Móvil de Carabineros de la Policía Nacional (EMCAR) lanzaron gases lacrimógenos y dispararon escopetas de perdigones, uno de los cuales impactó en el ojo izquierdo del accionante, lo que provocó la pérdida anatómica del mismo. La investigación está en curso en la Oficina de Control Disciplinario Interno del Departamento de Policía del Putumayo[3].
Nivel de protección actual	El accionante no ha solicitado valoración del riesgo

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&did=605)

Pretensiones	Que la *UARIV* haga efectiva la presunción de emergencia y de trámite prioritario para el accionante, dada la situación de salud y de discapacidad [illegible] agresión física por parte de la Policía. En consecuencia, que se le garantice, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, los mínimos en alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud. A la *FGN* que investigue y esclarezca los hechos ocurridos el 3 de junio de 2019 que ocasionaron la agresión contra el accionante. A la *FGN* que presente un informe sobre el adelanto de la investigación y el esclarecimiento de los hechos ocurridos el 3 de junio de 2019. A la *PGN* que adelante las investigaciones correspondientes por las actuaciones desproporcionadas de la Fuerza Pública. Al *Ministerio del Interior* que cumpla los Decretos 2252 de 2017 y 660 de 2018 y, por tanto, junto con las entidades territoriales y en concertación con las comunidades, implemente: medidas integrales de prevención, seguridad y protección; los promotores comunitarios de paz y convivencia; el protocolo de protección para territorios rurales; y apoyo de la actividad de denuncia en el municipio de Puerto Asís. Al *Ministerio del Interior* que instale la Mesa Territorial de Garantías de defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y comunales del departamento del Putumayo. Al *Ministerio del Interior* que establezca una comisión de derechos humanos en la mesa de diálogo y concertación del gobierno con las comunidades para el tema de cultivos de uso ilícito. Esto, con el fin de garantizar, en las actuaciones del Estado, los derechos fundamentales de la población. Al *Ministerio de Defensa* que ordene el cumplimiento de la Resolución 1129 de 2018, por medio de la cual se adopta el protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía de la protesta pacífica, la libertad de asociación, la libre circulación, la libre expresión, la libertad de conciencia, la oposición y la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica.
Respuesta de las accionadas y decisiones de instancia	Teniendo en cuenta que este asunto se acumuló y se resolvió en una misma sentencia por el Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá -primera instancia-y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -segunda instancia-, las decisiones son las mismas sintetizadas en el primer cuadro.

C. Caso 3.

Accionante “Martha Lucia Giraldo Villano” (T-8.018.193)	
Proceso que lidera	Desde el año 2008 hace parte del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE)[4]. Ejerce la defensa de los derechos humanos en el Valle del Cauca, uno de los territorios más afectados por el conflicto armado.

Hechos relevantes de la vulneración	La accionante es víctima de la ejecución extrajudicial de la que fue objeto su padre. Como secretaria técnica del Capítulo del Valle del Cauca del MOVICE (http://www.movice.co/movice/site.shtml?apc=hxx-1-206326&nid=405) ha recibido aproximadamente diecinueve (19) amenazas contra su vida[5]. Afirma que la proliferación de las amenazas ha hecho que los procesos organizativos se debiliten, pues muchos de sus miembros han decidido retirarse de las labores de defensa de los derechos humanos. Tiene medidas de protección individual de la UNP desde el año 2009.
Nivel de protección actual	Resolución del 26 de diciembre de 2021. Finalizar esquema de protección tipo 1 conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Finalizar un (1) medio de comunicación y (1) chaleco blindado. Comunicar el Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo. Con orden de trabajo activa.
Pretensiones	Al *Ministerio del Interior* que garantice (i) la periodicidad de las reuniones de la Mesa de Garantías del Valle del Cauca, la toma de decisiones con las organizaciones participantes y la transversalidad de los enfoques territorial, étnico, de género y cultural, que tengan en cuenta la interseccionalidad así como (ii) la activación de los grupos de prevención, protección e investigación con presencia en la mesa. A la *FGN,* a través de la UEI, que investigue y esclarezca de manera conjunta las distintas amenazas en contra de la accionante y en contra del movimiento social del Valle del Cauca, teniendo en cuenta el contexto donde ejercen su labor, en términos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con el fin de desmantelar las organizaciones armadas que atentan contra quienes defienden derechos humanos. A la *CIPRAT* y las instituciones que la componen, que cumplan con las funciones y el procedimiento establecido en el Decreto 2124 de 2017, teniendo en cuenta las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo respecto del Valle del Cauca. A la *UNP* que revalúe el riesgo y las medidas adoptadas para que estas sean adecuadas al contexto de desempeño de las labores de defensa de los derechos humanos y así den respuesta efectiva a las solicitudes de viáticos, combustible y otras medidas mínimas para el desarrollo de la labor de defensa de derechos humanos. Esto, a partir del cumplimiento del enfoque de género según el Decreto 1314 de 2016 y la Resolución 805 de 2012. Al *Ministerio del Interior* que cumpla los Decretos 2252 de 2017 y el Decreto 660 de 2018 y que, por tanto, junto con las entidades territoriales y en concertación con las comunidades, implemente: medidas integrales de prevención, seguridad y protección; los promotores comunitarios de paz y convivencia; el protocolo de protección para territorios rurales; y el apoyo de la actividad de denuncia en el departamento del Valle del Cauca teniendo en cuenta las diferencias territoriales dentro del departamento.
Respuesta de las accionadas y decisiones de instancia	Teniendo en cuenta que este asunto se acumuló y se resolvió en una misma sentencia por el Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá -primera instancia-y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -segunda instancia-, las decisiones son las mismas sintetizadas en el primer cuadro.

D. Caso 4.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Accionante “Oscar Gerardo Salazar Muñoz” (T-8.018.193)	
Proceso que lidera	Es defensor de derechos humanos, directivo sindical y líder de organizaciones campesinas del Cauca y del Macizo Colombiano. En la actualidad, es director y responsable de asuntos agrarios y campesinos de la Central Unitaria de Trabajadores -Subdirectiva Cauca-, coordinador del Proceso Campesino y Popular del municipio de La Vega, docente integrante del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Cauca. También es integrante del Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano, de la Red de Derechos Humanos del Suroccidente Colombiano “Francisco Isaías Cifuentes” y de la coordinación Patriótica Departamental Cauca de la Coordinación Social y Política Marcha Patriótica. Así mismo es vocero de la Mesa Campesina del Cauca y vocero Nacional de la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular. Ha defendido los derechos del campesinado como grupo cultural y sujeto de especial protección constitucional. A partir de este liderazgo, ha defendido la participación de las comunidades en las políticas extractivistas y en la política minero-energética, lo cual considera es lo que más lo ha puesto en riesgo. Es beneficiario de medidas cautelares otorgadas al Movimiento Marcha Patriótica en la Resolución 030 del 5 de mayo de 2018 de la Comisión IDH.
Hechos relevantes de la vulneración	Cuenta con esquema de protección otorgado por la UNP desde el 13 de marzo de 2018. El 17 de agosto de 2019, en el Municipio La Vega, Cauca, fue víctima de un atentado del cual salió ileso. La calificó el hecho como intento de homicidio agravado. El 3 de septiembre de 2019 encontró en su carro un panfleto suscrito por un grupo armado irregular autodenominado “Bloque Suroccidental de las Águilas Negras”. En el panfleto se hacían señalamientos y amenazas de muerte en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos e integrantes de Marcha Patriótica Cauca, ASOINCA, ASPU, CIMA, ANUC, ACIN, COSOIMCO y la Mesa de Víctimas del Departamento del Cauca. Además de estas amenazas, también ha sufrido vulneraciones graves durante el año 2019. Debido al último atentado y a la continuidad de las amenazas, afirma que hubo una ruptura del proceso organizativo que adelanta en La Vega. Además, ello afecta de forma significativa a sus padres adultos mayores que viven en dicho municipio.
Nivel de protección actual	Resolución del 03 de junio de 2021. Ratificar un (1) vehículo blindado y tres (3) hombres de protección. Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Con orden de trabajo activa.

Pretensiones	A la *UNP* que revalúe el riesgo y las medidas de protección adoptadas para que estas sean adecuadas al contexto de desempeño de las labores de defensa de los derechos humanos y den respuesta efectiva a las solicitudes de viáticos, combustible y otras medidas mínimas para el desarrollo de dicha labor. Esto, en cumplimiento del enfoque territorial y cultural que debe guiar los esquemas de protección y del Protocolo de Análisis del Riesgo para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas expedido por la UNP. A la *UNP* que tome medidas de protección colectivas con enfoque diferencial, cultural y territorial respecto del Proceso Campesino y Popular del Municipio de la Vega (PCPV), perteneciente al Movimiento Marcha Patriótica, en concertación con los integrantes de la organización. Esto, en la medida que toda la organización ha sido amenazada a causa de la labor de defensa y reivindicación de derechos que realizan en el territorio. A las instituciones de la *CIPRAT* que cumplan con las funciones y el procedimiento establecido en el Decreto 2124 de 2017. En consecuencia, que adopten planes de acción inmediata ante las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo en los territorios del Cauca. Al *Ministerio del Interior* que cumpla los Decretos 2252 de 2017 y 660 de 2018. Por lo tanto, junto con las entidades territoriales y en concertación con las comunidades, implemente: medidas integrales de prevención, seguridad y protección; los promotores comunitarios de paz y convivencia; el protocolo de protección para territorios rurales; y apoyo a la actividad de denuncia en el departamento del Valle del Cauca teniendo en cuenta las diferencias territoriales dentro del departamento. A la *FGN,* a través de la UEI, que investigue y esclarezca la autoría mediata e inmediata y de manera conjunta las distintas amenazas, atentados y agresiones en contra del accionante y en contra del movimiento social del Cauca, teniendo en cuenta el contexto en donde ejercen su labor en términos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con el fin de desmantelar las organizaciones armadas que atentan contra quienes defienden derechos humanos.
Respuesta de las accionadas y decisiones de instancia	Teniendo en cuenta que este asunto se acumuló y se resolvió en una misma sentencia por el Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá -primera instancia-y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -segunda instancia-, las decisiones son las mismas sintetizadas en el primer cuadro.

E. Caso 5.

Accionante “Isabel Cristina Zuleta” (T-8.018.193)

Proceso que lidera	Representante legal del Movimiento Ríos Vivos y presidenta de la organización de mujeres Asociación de Mujeres Defensoras del Agua y de la Vida, actúa en nombre propio y del Movimiento Ríos Vivos. El trabajo del movimiento gira en torno al río Cauca. Sus principales temas se centran en la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y en los derechos civiles y políticos vulnerados por la construcción de la represa de Hidroituango[6]. Actualmente es senadora de la República.
Hechos relevantes de la vulneración	Al 20 de diciembre de 2019, los líderes del Movimiento Ríos Vivos habían recibido amenazas, se les habían hecho seguimientos y vigilancias, los habían hostigado y habían sido víctimas de desalojo forzado e, incluso, homicidio. Además, el Movimiento ha sido estigmatizado, señalado y discriminado por parte de funcionarios del Estado. La estigmatización ha sido de las más reiteradas agresiones que la accionante y el Movimiento Ambiental de Ríos Vivos han recibido. Además, la situación de hostigamiento y persecución ha llegado a afectar a los familiares de la demandante y a los demás miembros del Movimiento. Pese a las denuncias, no se ha obtenido resultado. Con ocasión de la primera amenaza que recibió, la actora tuvo que cambiar su forma de vivir y de relacionarse. Además, se ha afectado la periodicidad de las reuniones y la cantidad de personas que participan en el proceso organizativo, ya que muchas personas se han retirado de la organización debido a las amenazas y a las agresiones.
Nivel de protección actual	ORDEN INACTIVADA, por estar siendo objeto de evaluación del riesgo o ser beneficiaria de otro programa de protección. La accionante fue elegida senadora de la República.

Pretensiones	Al *Gobierno Nacional que, a través del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia* y en cumplimiento de la Ley 434 de 1998, del Decreto 895 de 2017 y la Directiva 002 de 2017, cree el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización. Al *Ministerio del Interior* que, en cumplimiento de su obligación de garantía, reconozca de manera pública a nivel nacional y territorial la labor del Movimiento Ríos Vivos Antioquia, la legitimidad de defender los ríos de Colombia y el riesgo en el que se encuentra el movimiento y sus líderes y lideresas sociales. Al *Ministerio del Interior y a la UNP* que incorporen en los planes de prevención y protección de los municipios afectados por Hidroituango y en el plan departamental, el plan de protección y prevención del Movimiento Ríos Vivos. Al *Ministerio del Interior, a la UNP, a la Defensoría del Pueblo y las entidades territoriales que les corresponda*, activar la ruta de respuesta rápida por parte de instituciones del Estado, tanto a nivel local, regional y nacional, en caso de que se presente una situación de amenaza, agresión, estigmatización o captura ilegal. Al *Ministerio del Interior, a la UNP y a la PGN* establecer y difundir un mapa de competencias en materia de prevención y protección de líderes sociales y ambientales en los que se haga especial énfasis en las obligaciones y garantías que deben dar las administraciones municipales y departamentales. Para tal efecto se deberán apoyar en la PGN para que respalde la iniciativa. Al *Ministerio del Interior y a la UNP* que brinden fortalecimiento a las organizaciones y que les den capacidad de reacción ante las situaciones de riesgo. Es necesario implementar proyectos de fortalecimiento de las organizaciones y del Movimiento Ríos Vivos Antioquia[7]. Y se requiere una fuerte visibilización y amplio respaldo institucional para los espacios en donde se reúnen los integrantes del movimiento. A la *FGN*, a través de la UEI, que agrupe todas las investigaciones de ataques en contra de integrantes del Movimiento Ríos Vivos Antioquia para que haga un análisis que tenga en cuenta las características del Movimiento y el contexto en el cual los líderes desarrollan su labor. En consecuencia, que investigue y esclarezca los autores mediatos e inmediatos y de manera conjunta los atentados y agresiones en contra del Movimiento Ríos Vivos, en términos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con el fin de desmantelar las organizaciones armadas que atentan contra quienes defienden derechos humanos. Al *Ministerio de Defensa* que expida una directiva donde disponga que tanto las autoridades militares y de policía que tienen mando en los 12 municipios impactados por Hidroituango cesen y/o se abstengan de realizar actos de estigmatización de los afectados por el proyecto Hidroituango que hacen parte del Movimiento. Es necesario que en esa directiva se señale la violación de normas constitucionales y legales por las conductas ilícitas y la autoridad competente para investigar las transgresiones. A la *PGN* promocionar y socializar con todas las autoridades territoriales y las fuerzas armadas la Directiva Nº 002 de 14 de junio de 2017. Al *Ministerio del Interior* que proporcione los recursos para diseñar y ejecutar (en lo que le corresponda) el Protocolo de gestión del Plan de prevención y protección del Movimiento Ríos Vivos. Al *Ministerio del Interior y a la UNP* que cumplan el Decreto 660 de 2018 y garanticen tanto el análisis de riesgo como la adopción de medidas con enfoque territorial, de género, étnico y cultural.

(http://www.bdats.com/Vistas/Ver.aspx?id=206826&tipo=602)

Respuesta de las accionadas y decisiones de instancia	Teniendo en cuenta que este asunto se acumuló y se resolvió en una misma sentencia por el Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá -primera instancia- y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -segunda instancia-, las decisiones son las mismas sintetizadas en el primer cuadro.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=4206326&pod=605)

F. Caso 6.

Accionante “Arnobi de Jesús Zapata Martínez” (T-8.018.193)	
Proceso que lidera	Hace parte de la Asociación de Campesinos del Sur del Córdoba, es el presidente de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina y ejerce la vocería de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana -Coccam- desde marzo de 2019. La Asociación de Campesinos del Sur del Córdoba tiene como objetivo principal la constitución de Zonas de Reserva Campesina.

Hechos relevantes de la vulneración	En el año 2016 el accionante se encargó de socializar los avances de las negociaciones que concluyeron con el AFP. Con ocasión de su labor fue víctima de un atentado. Por ello, el accionante y su familia se desplazaron a la ciudad de Montería con medidas de protección de la Policía Nacional. Adicionalmente, la UNP le otorgó un esquema de seguridad, el cual ha sido renovado de forma continuada. El 2 de octubre de 2018, un hombre tomó fotografías de la casa de residencia del accionante donde vive su esposa y sus hijos; quienes no tienen seguridad alguna ni han recibido ayuda psicosocial. En el mes de septiembre de 2019, una persona le comunicó al accionante que habían dado la orden para asesinarlo por ser enemigo de los paramilitares. Como consecuencia de las amenazas, la estigmatización, los intentos de homicidio y las persecuciones que viven los líderes, son muy pocas las personas que quieren ser directivos de la Asociación. Además, las agresiones han afectado las dinámicas de trabajo de la organización: (i) las reuniones deben realizarse en los cascos urbanos; (ii) debe hacerse mediante la figura de delegados y (iii) por los esquemas de protección y por las condiciones de seguridad es imposible trasladarse a los territorios, lo que implica además dificultades para acercarse a la gente porque se atemoriza cuando hay presencia del esquema. Finalmente señala que ha tenido que asumir el costo para el mantenimiento del vehículo asignado, el combustible, los viáticos de los escoltas y los peajes que se deben pagar para su traslado.
Nivel de protección actual	Un esquema de protección tipo 2 conformado por un vehículo blindado, dos hombres de protección, un medio de comunicación, un chaleco blindado y un botón de apoyo. Acorde con la información suministrada por la UNP, el accionante tiene ORDEN INACTIVADA, por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad.

Pretensiones	A la *UNP* que garantice el funcionamiento efectivo de las medidas de protección y de respuesta a las solicitudes de viáticos, combustible, peajes y demás medidas para el uso del esquema de seguridad en el desarrollo de la labor. A la *UNP* que brinde medidas de protección al núcleo familiar del accionante. A la *UARIV* que haga efectiva la presunción de emergencia y de trámite prioritario en cabeza del accionante y su familia y, en consecuencia, que se les garantice los mínimos en alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud. A la *FGN*, a través de la UEI, que investigue y esclarezca los autores mediatos e inmediatos y de manera conjunta con los distintos atentados y agresiones en contra del accionante y en contra del movimiento social de Córdoba, teniendo en cuenta el contexto, en términos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con el fin de desmantelar las organizaciones armadas que atentan contra quienes defienden derechos humanos. Al *Ministerio del Interior* que garantice la periodicidad de las reuniones de la Mesa de Garantías del departamento de Córdoba, la toma de decisiones con las organizaciones participantes y la transversalidad de los enfoques territorial, étnico, de género y cultural, que tengan en cuenta la interseccionalidad y que se activen, de manera conjunta, los grupos de prevención, protección e investigación. Al *Ministerio del Interior* que cumpla los Decretos 2252 de 2017 y 660 de 2018. Por lo tanto, junto con las entidades territoriales y en concertación con las comunidades, implemente: medidas integrales de prevención, seguridad y protección; los promotores comunitarios de paz y convivencia; el protocolo de protección para territorios rurales; y apoyo de la actividad de denuncia en el departamento del Córdoba teniendo en cuenta las diferencias territoriales. A *las instituciones de la CIPRAT* que cumplan con las funciones y el procedimiento establecido en el Decreto 2124 de 2017. En consecuencia, que adopten planes de acción inmediata ante las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo en los territorios de Córdoba.
Respuesta de las accionadas y decisiones de instancia	Teniendo en cuenta que este asunto se acumuló y se resolvió en una misma sentencia por el Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá -primera instancia-y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -segunda instancia-, las decisiones son las mismas sintetizadas en el primer cuadro.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&pid=605)

G. Caso 7.

Accionante “Fabián de Jesús Laverde Doncel” (T-8.018.193)

Proceso que lidera	Es vocero a nivel nacional de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de los Pueblos, Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular. Participó en la construcción de la política pública para la defensa de los derechos humanos. Desde el año 2006 se vinculó a la Corporación Social para la Asesoría y Capacitación Comunitaria (COSPACC), la cual hace parte del Movimiento Congreso de los Pueblos. Desde allí realiza acciones en defensa de los derechos de las víctimas del conflicto armado, de las víctimas de las empresas petroleras y de las comunidades campesinas e indígenas, principalmente, en los departamentos de Casanare y Boyacá.
Hechos relevantes de la vulneración	Desde el año 1995 ha sido víctima de amenazas y desplazamiento forzado. En el año 2004 él y su núcleo familiar fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas por desplazamiento forzado. Desde hace tres años, en el departamento de Casanare empezaron las agresiones contra el accionante y su proceso organizativo[8]. En el año 2017 la UNP lo calificó en "riesgo extraordinario", por lo cual se le asignó un esquema de protección. Esta decisión fue recurrida por el accionante, quien argumentó que las medidas no eran suficientes toda vez que sus desplazamientos como vocero eran a nivel nacional y ello no lo cubría el sistema de protección. No obstante, la UNP mantuvo la decisión. El accionante afirma que los hostigamientos recibidos generan zozobra en él y en su familia. Además, afectan su participación en la promoción, garantía y protección de los derechos en los diferentes lugares del departamento, pues no ha podido acompañar de manera directa a las comunidades y ello causa desarticulación en los procesos organizativos. Menciona que, como consecuencia de las agresiones, ha exigido -sin éxito- en espacios de interlocución con el gobierno la implementación del Decreto 660 de 2018 y el diseño de un CERREM campesino con enfoque diferencial.
Nivel de protección actual	Resolución del 10 de julio de 2021. Ajustar las medidas de protección de la siguiente manera: Finalizar un (1) hombre de protección. Finalizar un (1) medio de comunicación. Ratificar un (1) chaleco blindado. Implementar un (1) botón de apoyo. Con orden de trabajo activa.

(http://www.bistats.com/viewstats/?sid=1206326&cid=605)

Pretensiones	A la *FGN,* a través de la UEI, que investigue y esclarezca de manera conjunta los atentados y agresiones en contra del accionante y de la organización con la que trabaja, en términos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, teniendo en cuenta el contexto, con el fin de desmantelar las organizaciones armadas que atentan contra quienes defienden derechos humanos. Al *Ministerio del Interior y a la UNP* que brinden fortalecimiento a las organizaciones para que tengan capacidades de reacción ante las situaciones de riesgo, por lo que son necesarios proyectos de fortalecimiento de las organizaciones de COSPACC[9]. Se requiere también una fuerte visibilización y amplio respaldo institucional para los espacios en donde se reúnen los integrantes del movimiento. Al *Ministerio del Interior* que cumpla con los Decretos 2252 de 2017 y 660 de 2018. Por lo tanto, implemente en concertación con las comunidades y las entidades territoriales: medidas integrales de prevención, seguridad y protección; promotores comunitarios de paz y convivencia; protocolo de protección para territorios rurales; y apoyo de la actividad de denuncia en el departamento del Córdoba teniendo en cuenta las diferencias territoriales. Al *Ministerio del Interior* que garantice la periodicidad de las reuniones de la Mesa de garantías del Arauca, la toma de decisiones con las organizaciones participantes y la transversalidad de los enfoques territorial, étnico, de género y cultural, que tengan en cuenta la interseccionalidad y que activen los grupos de prevención, protección e investigación. A la *UNP* que revalúe el riesgo y tome las medidas adecuadas de acuerdo con el Protocolo de Análisis del Riesgo para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas. En consecuencia, que tome las medidas de protección adecuadas al contexto de desempeño de las labores de defensa de los derechos humanos y que den respuesta efectiva a las solicitudes de viáticos, combustible y otras medidas mínimas para el desarrollo de dicha labor. Esto, en cumplimiento del enfoque territorial y cultural.
Respuesta de las accionadas y decisiones de instancia	Teniendo en cuenta que este asunto se acumuló y se resolvió en una misma sentencia por el Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá -primera instancia-y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -segunda instancia-, las decisiones son las mismas sintetizadas en el primer cuadro.

H. Caso 8.

Accionante "H" (T-8.018.193)

Proceso que lidera	Es la vicepresidenta de una asociación de ciudadanos afrocolombianos desplazados. Desde hace 20 años trabaja por los derechos de las comunidades afrodescendientes víctimas del conflicto armado. Dentro de los temas que aborda se destacan el cumplimiento de la Ley 70 de 1993 y de la Ley 1448 de 2011, así como la denuncia del racismo, la estigmatización y el reclutamiento de niños en los barrios que ocupa la población desplazada afrodescendiente en el municipio donde habita. En el año 1987 su padre fue víctima de homicidio. En el año 2000 ella fue víctima de violencia sexual por parte de un grupo armado y víctima de desplazamiento. En el año 2008 creó su propia organización de mujeres.
Hechos relevantes de la vulneración	En el año 2009 las estructuras delincuenciales la amenazaron por denunciar el reclutamiento de niños y niñas que consumen sustancias psicoactivas. En el año 2013 fue atacada en su casa por cinco hombres. Al día siguiente tuvo que desocuparla. La accionante ha denunciado el racismo y la discriminación por parte de la Policía Nacional hacia los afrodescendientes. Estos hechos fueron denunciados ante el comité de Justicia Transicional y Víctimas, donde también se denunció a un comandante de la Policía. Después de estas denuncias empezaron los ataques y agresiones físicas contra su hijo por parte de la Policía. Ella denunció los hechos. En septiembre de 2014 sufrió otra agresión en su casa. En el año 2015 recibió panfletos amenazantes de un grupo paramilitar. En estos se señalaba que si ella no se iba del barrio la asesinarían a ella y a su hijo. Por esta razón se vieron obligados a cambiar de lugar de residencia. En el año 2016 intentaron asesinar a su hijo. Ante la negativa de otorgarle medidas de protección, en el año 2013 acudió a la Comisión IDH para denunciar la falta de actuación del Estado en su caso. Ante esta situación la Comisión IDH convocó a la y a la Cancillería a una reunión en abril de 2017. Sin embargo, no se llegó a un acuerdo sobre la protección de la accionante. El 6 de junio de 2017 asesinaron al hermano de la accionante. En consecuencia, la UNP cambió su calificación a riesgo extraordinario. En abril de 2018 le informaron que se había contratado a dos personas para asesinarla. Esto fue denunciado. En agosto de 2018, la accionante recibió un panfleto de un grupo armado ilegal en el que amenazaban a la asociación en la que trabaja. En septiembre del mismo año, los escoltas de la UNP reportaron un hostigamiento por parte de un hombre a la salida de la universidad en donde ella estudia. El 26 de junio de 2019, la accionante es nuevamente amenazada. Mientras se encontraba en la Organización de Estados Americanos (OEA) denunciando la situación de violencia en contra de quienes defienden derechos en Colombia, un grupo armado ilegal dio a conocer un panfleto en el que amenazaban con asesinarla.

Nivel de protección actual	Resolución del 13 de septiembre de 2021. Ratificar esquema de protección tipo 2 conformado por un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección. Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Las medidas de protección serán extensivas al núcleo familiar. Con orden de trabajo activa.
Pretensiones	Al *juez constitucional* anonimizar y mantener bajo reserva los datos de la accionante debido al alto riesgo que actualmente enfrenta. A la *FGN,* a través de la UEI, que investigue y esclarezca de manera conjunta los distintos atentados y agresiones en contra de la accionante y en contra de la organización con la que trabaja, en términos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, teniendo en cuenta el contexto, con el fin de desmantelar las organizaciones armadas que atentan contra quienes defienden derechos humanos. Al *Ministerio del Interior* que cumpla con los Decretos 2252 de 2017 y 660 de 2018. Por lo tanto, implemente en concertación con las comunidades y las entidades territoriales: medidas integrales de prevención, seguridad y protección; promotores comunitarios de paz y convivencia; protocolo de protección para territorios rurales; y apoyo de la actividad de denuncia en el municipio de Cali teniendo en cuenta las diferencias territoriales. Al *Ministerio del Interior* que garantice la periodicidad de las reuniones de "las mesas de garantías de Cali", la toma de decisiones con las organizaciones participantes y la transversalidad de los enfoques territorial, étnico, de género y cultural, que tengan en cuenta la interseccionalidad y que activen los grupos de prevención, protección e investigación. Al *Ministerio del Interior* que convoque a las entidades territoriales para que, en cumplimiento de su obligación de garantía, reconozcan de manera pública a nivel nacional y territorial la labor del movimiento social en Cali, la legitimidad de defender y el riesgo en el que se encuentra el movimiento y sus líderes y lideresas sociales. A la *UNP* que reevalúe la forma de analizar el riesgo, de tal manera que tenga en cuenta el contexto y los enfoques territorial, de género, étnico y la interseccionalidad. A la *UNP* que tome medidas adecuadas para el sostenimiento y el funcionamiento de los costos del esquema de protección. Esto es, de los peajes, gasolina, parqueadero, entre otros.
Respuesta de las accionadas y decisiones de instancia	Teniendo en cuenta que este asunto se acumuló y se resolvió en una misma sentencia por el Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá -primera instancia-y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -segunda instancia-, las decisiones son las mismas sintetizadas en el primer cuadro.

I. Caso 9.

Accionante "Alejandro Palacio Restrepo" (T-8.018.193)

Proceso que lidera	Es el representante de los estudiantes al Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Es el presidente de la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (ACREES).

(http://www.listatc.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Hechos relevantes de la vulneración	Debido a la defensa que hacen de la educación superior, ACREES y otras organizaciones estudiantiles han salido varias veces a manifestarse de manera pública y pacífica y ha sido objeto de agresiones y amenazas.(http://www.histats.com/viewstats/?sid=4208326&pid=6052) El 10 de octubre de 2018, el día que inició el paro estudiantil, el accionante recibió la primera amenaza. Luego de llegar a la Plaza de Bolívar "el accionante se sube a la tarima para hablar y cuando baja un grupo de personas se le acercan, y comienzan a amedrentarlo diciéndole groserías y que ya no lo querían ver molestando, pues de lo contrario iban a responder". Una representante a la Cámara se percató de lo que sucedía y envió a sus escoltas para que lo protegieran. Como consecuencia, el líder estudiantil tuvo que abandonar la movilización. El 17 de octubre de 2018, en la segunda movilización de estudiantes, recibió una nueva amenaza. La tercera amenaza la recibió la noche anterior a la marcha que se realizó el 8 de noviembre de 2018. En esta ocasión recibió una llamada de un número privado en la que le dicen que se cuide durante las marchas. Fue tal el nivel de señalamiento y de estigmatización que en la calle le gritaban "comunista, guerrillero, castrochavista, ojalá te maten". Por esto, denunció ante la FGN. El 10 de noviembre de 2018, debido a la denuncia y a la información allegada a la FGN, la UNP decide otorgarle esquema de protección de emergencia. El 28 de diciembre de 2018, con ocasión de las amenazas que reciben sus padres, la UNP decide hacer extensible el esquema de protección a su familia. En el año 2019, la UNP determinó que él y su familia tienen riesgo nivel extraordinario. El 18 de octubre de 2019, el presidente de la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegan), José Félix Lafaurie, publicó el siguiente trino: "un líder estudiantil no recibe instrucciones de aquellos que están aliados con FARC. Un líder es aquel que defiende sus causas. La causa estudiantil no es la del terrorismo. Parece más bien de la Colombia vandálica, recibe…" y a continuación sube imágenes del accionante en las que comparte espacios con personas conocidas por su posición política de izquierda. Esta publicación generó de nuevo una avalancha de amenazas y amedrentamientos en su contra. El 20 de noviembre de 2019, fue nuevamente amenazado. En esta ocasión, un grupo armado ilegal le envió un panfleto que decía: "a partir de la fecha procederían a la ejecución total de nuestras advertencias que

	llevan meses y no fueron escuchadas por estos arrodillados disfrazados de supuestos líderes y lideresas sociales desangradores del Estado, desde ya nuestro bloque capital los estará buscándolos (sic)". (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).
	Si bien el esquema de protección le ha brindado seguridad, también lo hace más visible. Esto, unido con la estigmatización que ha sufrido como líder estudiantil, ha provocado reacciones violentas por parte de personas que se lo encuentran por la calle.
Nivel de protección actual	Resolución del 30 de junio de 2021. Ajustar las medidas de protección de la siguiente manera: Finalizar un (1) vehículo blindado y un (1) hombre de protección. Ratificar un (1) hombre de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Con orden de trabajo activa.
Pretensiones	Al *Ministerio del Interior* que, en cumplimiento de su obligación de garantía, reconozca de manera pública a nivel nacional y territorial la labor del movimiento social en Cali, la legitimidad de defender derechos humanos y el riesgo en el que se encuentra el movimiento y sus líderes y lideresas sociales. Al *Gobierno Nacional* que, a través del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y en cumplimiento de la Ley 434 de 1998, del Decreto 895 de 2017 y de la Directiva 002 de 2017, cree el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización. A la *FGN,* a través de la UEI, que investigue y esclarezca de manera conjunta los distintos atentados y agresiones en contra el accionante, en términos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, teniendo en cuenta el contexto, con el fin de desmantelar las organizaciones armadas que atentan contra quienes defienden derechos humanos.
Respuesta de las accionadas y decisiones de instancia	Teniendo en cuenta que este asunto se acumuló y se resolvió en una misma sentencia por el Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá -primera instancia-y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -segunda instancia-, las decisiones son las mismas sintetizadas en el primer cuadro.

J. Caso 10.

Accionante "Milena Quiroz Jiménez" [10] (T-8.018.193)

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&fcid=605)

Proceso que lidera	Es defensora de los derechos humanos en el Sur de Bolívar, como vocera de la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Centro y Sur del Cesar, integrante de la Cooperativa Multiactiva de Arenal (Comuarenal), del Consejo de Comunidades Negras "Casimira Olave Arincon Amela" en el Municipio Arenal, de la Fundación Rescate Cultural FUREC y del Movimiento Congreso de los Pueblos.
Hechos relevantes de la vulneración	Ha sido objeto de persecución y graves atentados contra su vida. El 22 de marzo de 2017 fue detenida junto con otros 12 pobladores por la Fiscalía Tercera del Círculo Especializado de Cartagena por los delitos de rebelión y concierto para delinquir, bajo cargos de promoción de marchas con el fin de delinquir aprovechando su calidad de lideresa. Bajo tal imputación le fue impuesta medida de aseguramiento por espacio de 8 meses lejos de su familia, hasta cuando la medida fue revocada el 7 de noviembre de 2017 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena. Durante el año 2018 sufrió actos de hostigamiento y a pesar de contar con esquema de protección por tener calificación de riesgo extraordinario, la UNP, mediante Resolución No 00008482, ordenó desmontar de forma progresiva el esquema de seguridad, por no presentarse amenazas directas en su contra. Los días 18 de junio y 27 de julio de 2019 presentó denuncia en contra del Alcalde del Municipio Arenal, por declaraciones injuriosas emitidas en su contra acusándola de atentar y financiar acciones de protesta ciudadana, acto con el cual estigmatizó su labor. El 22 de noviembre de 2019 presentó denuncia en contra de los hombres asignados de protección, por afirmaciones injuriosas, infundadas e irresponsables que colocaron en riesgo su buen nombre. Previamente habían cometido faltas graves, como dejarla sola en reuniones en las que ejercía labores de liderazgo. El 29 de noviembre de 2019, cuando se desplazaba a un taller, encontró al menos 30 hombres en el camino, vestidos con prendas militares y sin distinción. Al llegar al taller fue abordada por algunos de estos hombres, quienes indagaban sobre su presencia en el lugar. El 27 de diciembre de 2019, cuando se desplazaba desde el municipio Arenal hacia el municipio de Aguachica con su esquema de seguridad, encontraron el paso obstaculizado y, en ese lugar, fueron abordados por cuatro hombres con pasamontañas, que alejaron a sus escoltas, disparándole a ella con una de las armas de dotación. Cuando el escolta logró liberarse, escaparon en la camioneta. Sobre estos hechos rindió declaración en la Fiscalía de Aguachica, al no contar con garantías para hablar en su municipio, y la amplió en la ciudad de Bogotá.
Nivel de protección actual	Resolución del 10 de mayo de 2021. Finalizar un (1) medio de comunicación un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección. Comunicar el Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo.

Pretensiones	Al *Juez Primero del Circuito de Cartagena*, dar celeridad a su proceso. A la *Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales* dar vigilancia especial al proceso penal que se lleva actualmente en su contra. Al *Gobierno Nacional* que, a través del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y en cumplimiento de la Ley 434 de 1998, el Decreto 895 de 2017 y la Directiva 002 de 2017, cree el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización. Al *Ministerio del Interior* que cumpla su obligación de garantía, reconozca de manera pública a nivel nacional y territorial la labor del movimiento social en el sur de Bolívar, la legitimidad de defender derechos y el riesgo en el que se encuentra los líderes y lideresas sociales. Al *Ministerio del Interior* que cumpla los Decretos 2252 de 2017 y 660 de 2018. Por lo tanto, implemente en concertación con las comunidades y las entidades territoriales: medidas integrales de prevención, seguridad y protección; promotores comunitarios de paz y convivencia; protocolo de protección para territorios rurales; y apoyo de la actividad de denuncia en el territorio del sur de Bolívar teniendo en cuenta las diferencias territoriales. A la *FGN,* a través de la UEI, que investigue y esclarezca de manera conjunta los distintos atentados y agresiones en contra de ella, en términos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, teniendo en cuenta el contexto, con el fin de desmantelar las organizaciones armadas que atentan contra quienes defienden derechos humanos. A la *UNP* garantizarle un esquema de protección conformado por personas de confianza, quienes deberán cumplir con requisitos exigidos a quienes desempeñan tradicionalmente esta función. Al *Ministerio del Interior* y a la *UNP*, brindar fortalecimiento a las organizaciones sociales y de derechos humanos del Sur de Bolívar para que tengan capacidad de reacción ante las situaciones de riesgo[14]. Igualmente visibilizar y respaldar institucionalmente los espacios en donde se reúnen los integrantes del Movimiento Congreso de los Pueblos. A la *UNP*, revaluar el riesgo y tomar las medidas de acuerdo con el Protocolo de Análisis de Riesgos para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas en el sur de Bolívar. En consecuencia, implementar medidas de protección adecuadas al contexto de desempeño de las labores de defensa de los derechos humanos y que den respuesta efectiva a las solicitudes de viáticos, combustible y otras medidas mínimas para el desarrollo de dicha labor. Esto, en cumplimiento del enfoque territorial y cultural. Al *Ministerio del Interior*, garantizar la periodicidad de las reuniones de la mesa de interlocución del Sur de Bolívar Centro y Sur del Cesar — CISBCSS, la toma de decisiones con las organizaciones participantes y la transversalidad de los enfoques territorial, étnico, de género y cultural, que tengan en cuenta la interseccionalidad y que activen grupos de prevención, protección e investigación.
Respuesta de las accionadas y decisiones de instancia	Teniendo en cuenta que este asunto se acumuló y se resolvió en una misma sentencia por el Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá -primera instancia-y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -segunda instancia-, las decisiones son las mismas sintetizadas en el primer cuadro.

(http://www.historicovivetas.gov.co/historicovivetas/?id=120626&cid=605)

K. Caso 11.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Accionante “Leovigildo Vivanco Sotelo” (T-8.136.698)	
Proceso que lidera	Es miembro de una comunidad afrocolombiana y residente del Municipio de San José de Uré, en el departamento de Córdoba. Actualmente ocupa el cargo de presidente del “Consejo Comunitario de Comunidades Negras Palenque de Uré”, y es miembro activo de la “Dirección Colegiada del Consejo de Paz, Reconciliación y Convivencia” del mismo municipio. Adicionalmente, se encuentra afiliado al “Movimiento Nacional Cimarrón”, participando en el programa de la Escuela de Liderazgo Afrocolombiano - Nelson Mandela; ejerce el cargo de coordinador en asuntos jurídicos étnicos de INTRECOA; y es director de la Fundación Social Córdoba Controversial “CORDOBERXIA”. El accionante afirma ser un líder comunitario y social afrocolombiano que, debido a su activismo en defensa de los derechos humanos, ha recibido amenazas contra su vida e integridad y la de su familia.
Hechos relevantes de la vulneración	El 30 de septiembre de 2020, recibió una amenaza de muerte por parte de dos hombres. El 7 de octubre de 2020 presentó denuncia ante la Unidad de Gestión de Alertas y Clasificación Temprana de Denuncias de la FGN en el municipio de Montería, con radicado No. 230016099102202051681, por el delito de amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos (artículo 188E del Código Penal). El 7 de octubre de 2020, la FGN remitió al accionante y a su grupo familiar a la UNP. El 13 de octubre de 2020 el Procurador Delegado para Asuntos Étnicos trasladó la denuncia a la FGN por estar fuera de la competencia de la Dependencia y de la entidad y remitió a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (DACNARP) del Ministerio del Interior.
Nivel de protección actual	Resolución del 5 de julio de 2022. Finalizar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Comunicar el Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo.

Pretensiones	A la *FGN* que, dentro un término de máximo 48 horas, adopte las medidas necesarias para dar prioridad a la investigación relacionada con la Noticia Criminal 230016000206202005681 y desarrollarlas de manera célere, eficaz y adecuada. A la *UNP* que, en un término máximo de 48 horas, evalúe y ordene las medidas necesarias para brindar el esquema de protección idóneo y suficiente para el accionante y su núcleo familiar, teniendo en cuenta el enfoque étnico. Al *Ministerio del Interior* dar cumplimiento al Decreto 660 de 2018, mediante el cual se reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. A la *PGN* dar cumplimiento a la Directiva 002 de 2017, mediante la cual se establecen los lineamientos para la protección efectiva de los derechos de las lideresas y los líderes sociales. Al *juez de tutela* adoptar las demás medidas que considere necesarias para garantizar los derechos fundamentales del accionante.
Respuesta de las accionadas	*Ministerio del Interior*. Solicitó declarar la falta de legitimación material en la causa por pasiva y la inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales en lo que respecta a esta entidad. *Fiscal Primero Seccional -Unidad BRIHO- Seccional Córdoba*. Solicitó ser desvinculada del proceso. Afirmó que la noticia criminal referida por el accionante fue presentada al despacho el 7 octubre de 2020 y asignada a la delegada el día 8 de octubre del mismo año. Se elaboró programa metodológico y emitió órdenes a policía judicial para el esclarecimiento de los hechos, así mismo reiteró las medidas de protección en favor de la víctima y su grupo familiar ante UNP para la evaluación de riesgo y medidas policivas ante el Departamento de Policía de Córdoba[12]. *Procurador Delegado para Asuntos Étnicos*. Solicitó la desvinculación de la entidad por no ser su actuación la causa de la violación de los derechos cuyo amparo depreca el accionante. Informó que dicha dependencia recibió copia de la denuncia interpuesta por el accionante y generó la actuación preventiva con radicado E-2020-516860 actualmente activa. Denuncia de la cual le dio traslado con oficio S-2020-033431 a la FGN[13] y al Ministerio del Interior, oficio S-2002-033435[14]. *PGN*. Solicitó desvincular a la entidad de la acción constitucional, dado que no ha adelantado actuación alguna que afecte los derechos del accionante. Además, brindó la respuesta correspondiente a la petición presentada y todo el acompañamiento acorde a sus funciones. *UNP.* Informó que el 7 de octubre de 2020 se puso en conocimiento a la entidad la presunta situación de riesgo del accionante[15]. El día 16 de octubre de 2020, mediante comunicación electrónica, presentó el programa de protección al accionante, en el cual le informó que debía presentar el "formulario de inscripción para el programa de prevención y protección, debidamente diligenciado y firmado por el solicitante". El 16 de octubre de 2020, solicitó formalmente al Comando de Policía del departamento de Córdoba prestar las correspondientes medidas preventivas en favor del solicitante por un periodo correspondiente a cuatro meses, en tanto el accionante allegaba el formulario solicitado. En consecuencia, el accionante "actualmente, NO se encuentra desprotegido pues cuenta a su favor con la prestación de medidas preventivas a cargo de la Policía Nacional, Comando Departamental de Córdoba, según la solicitud elevada por esta Entidad". Solicitó declarar improcedente la acción de tutela toda vez que el accionante cuenta con una Orden de Trabajo Activa.

Decisiones de instancia	**Primera instancia**. El Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería – Córdoba "negó por improcedente" la acción de tutela. Para ello consideró que (i) [illegible] medidas de protección transitorias por parte de la Policía Nacional; y (ii) tenía en curso una orden de trabajo que estaba en término de resolverse.
	Segunda instancia. La Sala Segunda de Decisión del Tribunal Superior de Montería confirmó la decisión de primera instancia.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&pid=605)

L. Caso 12.

Accionante "Ceferino Sánchez Peña" (T-8.062.595)	
Proceso que lidera	El accionante es comunero del Consejo Comunitario Quebrada Tabla del municipio de Villa Rica (Cauca). Allí desarrolla labores de liderazgo social y es defensor de derechos "étnico – territoriales y reivindicación de los derechos del pueblo negro".
Hechos relevantes de la vulneración	El 7 de junio de 2019 fue víctima de un atentado en contra de su vida y la de su familia mientras se desplazaba en un automóvil en la carretera que se dirige de Villa Rica a Caloto (Cauca). Hecho que fue denunciado ante la FGN. Con ocasión de este evento, la UNP implementó unas medidas de emergencia consistentes en un hombre de protección extensivo a su grupo familiar, un chaleco antibalas y un botón de apoyo. Luego de adelantado el proceso de valoración de riesgo, a través de la Resolución No. 0540 del 7 de febrero de 2020, el director de la UNP decidió finalizar el esquema de seguridad a favor del accionante. En contra de este acto no se presentó recurso alguno. El accionante pone de presente que ha sido víctima de otras circunstancias amenazantes. De igual forma, plantea que (i) se vulneró su derecho fundamental al debido proceso en la medida en que no se le notificó adecuadamente la precitada resolución, y ante el desconocimiento de su contenido no interpuso ningún recurso. Y (ii) que el contenido de dicho acto administrativo no consideró en su integridad la especial situación de vulnerabilidad que afronta como líder social y defensor de derechos humanos de la población afro en el departamento del Cauca, por lo que se vulneraron sus derechos a la vida, a la integridad y seguridad personal.

Nivel de protección actual	Resolución del 10 de diciembre de 2021. Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).
Pretensiones	Ordenar a la UNP reanudar las medidas de seguridad asignadas y realizar un estudio de valoración del riesgo con todas las garantías procesales.
Respuesta de las accionadas	*La Defensoría del Pueblo de la Regional Cauca, el Ministerio del Interior, la Procuraduría Provincial de Santander de Quilichao y el departamento del Cauca. S*olicitaron su desvinculación por falta de legitimación en la causa por activa. *UNP.* Informó que en el año 2019 asignó al accionante un esquema de emergencia, el cual fue retirado mediante Resolución 0540 del 7 de febrero de 2020 ya que su riesgo fue ponderado como ordinario. Afirmó que la tutela es improcedente en tanto el accionante no recurrió la resolución que le retiró el esquema.
Decisiones de instancia	**Primera instancia**. El Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Santander de Quilichao concedió el amparo de los derechos a la vida, la seguridad personal y el debido proceso del accionante.
	Segunda instancia. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán revocó la sentencia de primera instancia y negó el amparo. Reprochó que el accionante no interpuso ningún recurso contra el acto que dispuso finalizar las medidas de protección.

M. Caso 13.

Accionante “Ana Ramona Mejía Quiroz” (T-8.091.278)	
Proceso que lidera	La accionante es reconocida como lideresa social de la zona de Urabá debido a su labor de reclamante de los derechos de personas desplazadas por causa de la violencia.

Hechos relevantes de la vulneración	El 4 de septiembre de 2020 le fue notificada la resolución de la UNP que le retiró el esquema de seguridad, el cual le fue asignado por su condición de defensora de derechos humanos. Pese a presentar recurso de reposición, el director de la entidad desestimó los argumentos. Consideró que el retiro de su esquema no fue valorado adecuadamente pues no se tuvieron en cuenta los nuevos hechos que implican riesgos para su seguridad y su vida. Aseguró que se han presentado múltiples amenazas contra su vida e integridad personal, las mismas que han sido puestas en conocimiento de las autoridades correspondientes. Por ello, reiteró que su vida se encuentra en latente peligro, además de otros derechos conexos, como el trabajo, el cual no podrá desempeñar sin la respectiva protección. Sobre esto último manifestó que sin el esquema de seguridad no le es posible llevar a cabo todas sus labores como lideresa social en la zona donde se desenvuelve.
Nivel de protección actual	Resolución del 21 de agosto de 2020. Finalizar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre o mujer de protección. Comunicar el Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo.
Pretensiones	Se restablezca el esquema de seguridad y sean amparados sus derechos fundamentales, dejando sin efecto la resolución 5036 del 21 de agosto de 2020.
Respuesta de las accionadas	*UNP.* Informó que en el año 2019 la orden de trabajo No. 325402 arrojó una matriz de 50.55%. Conforme a ello se implementó "un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Implementar un (1) hombre o mujer de protección", por un tiempo de 12 meses. En el año 2020 el caso fue revaluado por temporalidad y ponderó un riesgo ordinario bajo una matriz disminuida de 42.77%. De acuerdo con ello, se retiró el esquema.
Decisiones de instancia	**Única instancia**. El Juzgado Promiscuo Municipal de Mutatá (Antioquia) declaró improcedente el amparo. Consideró que la decisión de retiro del esquema respondió al resultado del estudio de seguridad que arrojó una matriz de riesgo ordinario con porcentaje equivalente a 42.77%.

N. Caso 14.

Accionante "Libardo Dueñas Buitrago" (T-8.242.042)	
Proceso que lidera	El accionante es un líder defensor de derechos humanos, actual presidente de la Asociación de Educadores del Arauca -ASEDAR-.

	El accionante le solicitó protección a la UNP con ocasión de los riesgos que surgen de su condición de dirigente sindical y defensor de derechos humanos en el departamento de Arauca.
Hechos relevantes de la vulneración	La UNP valoró su riesgo como extraordinario. En consecuencia, mediante Resolución 4874 del 11 de agosto de 2020, le asignó un esquema de seguridad compartido y colectivo, para tres personas diferentes, consistente en un vehículo blindado, dos hombres de protección personal, un chaleco blindado y un radio teléfono. Los beneficiarios con el esquema de protección presentaron recurso de reposición. Aseguraron que un esquema colectivo implica la desprotección de los beneficiarios en caso de necesitar desplazamientos diferentes. La UNP ratificó el esquema de protección compartido, el cual quedó asignado de forma principal en favor del accionante en su condición de dirigente sindical pero compartido con dos personas más. El accionante aseguró que ha sido objeto de seguimiento por personas desconocidas, lo cual sugiere un peligro inminente para su vida. Afirma que el riesgo "es evidente, no solo por su posición de líder defensor de derechos humanos, sino además por ser un líder sindical de trascendencia nacional, máxime si recientemente, se han arreciado las amenazas contra el COMITÉ EJECUTIVO DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES "FECODE", y, toda su dirigencia sindical magisterial, de la cual hace parte el accionante".
Nivel de protección actual	Resolución del 1 de octubre de 2021. Desvincular al señor Libardo Dueñas Buitrago del esquema de protección compartido aprobado mediante trámite de emergencia, el cual compartía con el señor Carlos Andelfo Sánchez Arévalo de la siguiente manera: Ratificar un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Implementar como medida individual un esquema tipo 1 para el señor Libardo Dueñas Buitrago, conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Ratificar como medida individual un (1) botón de apoyo y (1) chaleco blindado.
Pretensiones	Ordenar a la UNP que le asigne al accionante un esquema de seguridad personal conformado por un chaleco blindado, un vehículo blindado, dos hombres de protección personal y un teléfono de comunicación.

Respuesta de las accionadas	*UNP.* Informó que mediante Resolución 4874 del 11 de agosto de 2020 se le asignó al accionante un esquema de protección colectivo. Luego, mediante Resolución 6512 de 26 de octubre de 2020, el esquema fue confirmado. En consecuencia, solicitó declarar improcedente el amparo en tanto la UNP siguió el procedimiento establecido para la asignación del esquema. *Vinculado*. Una de las personas que comparten esquema de seguridad con el accionante manifestó apoyo la acción de tutela. Afirmó que no hay ninguna garantía de protección considerando que los beneficiarios residen en diferentes municipios. Adicionalmente, aseguró que en el ejercicio de sus funciones "casi nunca coinciden los desplazamientos dentro de la ciudad del municipio y mucho menos dentro del Departamento".
Decisiones de instancia	**Primera instancia**. El Juzgado Segundo de Familia de Arauca tuteló los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, ordenó a la UNP realizar una nueva valoración de la situación especial de riesgo.
	Segunda instancia. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca revocó el fallo de primera instancia y negó el amparo. Consideró que la asignación del esquema colectivo responde a que los beneficiarios de este (i) son integrantes de un mismo sindicato; (ii) existe una relación entre el riesgo y el ejercicio de las funciones que realizan; (iii) ejecutan sus funciones en el municipio de Arauca; y (iv) el accionante tiene asignadas, además, medidas individuales.

O. Caso 15.

Accionante "Lina Margarita Tabares Duque" (T-8.266.696)	
Proceso que lidera	La accionante es defensora de derechos humanos en Jamundí, sur del Valle del Cauca. Desde mayo de 2018 es la representante legal de la Fundación Territorio de Paz "FUNDTERPAZ".

Hechos relevantes de la vulneración	El 11 de septiembre de 2017, la UNP le asignó un hombre de protección como consecuencia de las amenazas y panfletos donde la declaraban objetivo militar por su trabajo como líder social. Luego, el 20 de septiembre de 2017, la UNP le asignó un chaleco y un celular. Mediante Resolución 0199 del 10 de enero de 2018, la UNP adoptó formalmente la recomendación del CERREM y ratificó como medidas de protección un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección. Mediante Resolución 3098 del 02 de febrero de 2018, la UNP ratificó como medidas de protección un esquema tipo 2 conformado por un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección, e implementó dentro del esquema un vehículo blindado y un hombre adicional de protección. El 2 de enero de 2019 interpuso denuncia -noticia criminal N° 763646000177201802086- con ocasión de dos amenazas recibidas en su contra por medio de su red social Facebook y del correo electrónico personal. Además, el 26 de enero de 2019, los hombres de seguridad encontraron cuatro muñecos en plastilina, una cruz roja con la palabra amén y con los nombres de varios líderes sociales, incluido el de la accionante. Ese mismo día instauró otra denuncia -noticia criminal N° 763646000177201802086-. Mediante Resolución 001562 del 21 de febrero de 2019, la UNP le notificó un ajuste de la medida de protección, retiró el vehículo blindado y un hombre de protección y ratificó un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección. Frente a esta decisión presentó recurso de reposición. El día 6 de abril de 2019 presentó, ante la FGN seccional Jamundí, una denuncia por el delito de amenaza luego de recibir un panfleto de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia AGC -noticia criminal N° 763646000177201900901-. Mediante Resolución 003157 del 3 de mayo de 2019, la UNP resolvió confirmar la Resolución 001562 del 21 de febrero de 2019. El 20 de mayo de 2019, la secretaria de la rectoría del colegio del hijo menor de la accionante presentó denuncia motivada en las llamadas telefónicas que recibió de personas que solicitaban información respecto del menor.

(http://www.ramajudicial.gov.co/web/juris/viewstats/?sid=1206320&did=605)

	Mediante Resolución Nº 3372 del 14 de mayo de 2020, la UNP ajustó las medidas de protección a un esquema tipo 1. En consecuencia, finali- (http://www.ilsistema.com/blinslatv/?id=120626&cid=605) zó el contrato convencional y ratificó dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.
Nivel de protección actual	Resolución del 29 de junio de 2021. Ratificar un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección. Ratificar un (1) chaleco blindando y un (1) medio de comunicación.
Pretensiones	Ordenar a la UNP dejar sin efectos la Resolución 3372 del 14 de mayo de 2020. En consecuencia, restablecer el esquema de seguridad que tenía asignado la accionante conformado por dos hombres de seguridad, un chaleco blindado, un medio de comunicación y un vehículo blindado, hasta que termine el nuevo proceso de evaluación del riesgo.
Respuesta de las accionadas	*UNP*. Solicitó declarar improcedente la acción de tutela. Afirmó que la accionante no se encontraba desprotegida porque contaba con medidas de protección que habían sido implementadas por dicha entidad de acuerdo con las recomendaciones del CERREM y que respondían al porcentaje que arrojó la evaluación de riesgo. Adicionalmente, informó que la accionante contaba con la orden de trabajo No. 383535 para la revaluación de su nivel de riesgo.
Decisiones de instancia	**Primera instancia**. El Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Cali tuteló los derechos fundamentales de la accionante. Ordenó a la UNP (i) dejar sin efectos la Resolución 3372 del 14 de mayo de 2020; (ii) restablecer las medidas de seguridad asignadas a la accionante con antelación a dicha resolución; y (iii) practicar, en un término no mayor a dos meses, un nuevo estudio de riesgo a la accionante.
	Segunda instancia. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala Segunda de Decisión Oral, confirmó la sentencia de primera instancia.

P. Caso 16.

Accionante “Elider Zamael Guerra Chachinoy” (T-8.270.692)	
Proceso que lidera	Es gobernador y líder del Cabildo Indígena Siona Tëntëya ubicado en el municipio de Orito, en el departamento del Putumayo.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&idi=605)

Hechos relevantes de la vulneración	El accionante asegura que el cabildo Siona Tëntëya vive una situación de orden público crítico que tiene en riesgo a toda la población. Pese a contar con un esquema de protección del derecho al territorio de la comunidad indígena, los grupos armados han realizado constantes amenazas contra él y contra otros dos miembros: el coordinador de seguridad de la guardia indígena y la secretaria del cabildo. El 7 de octubre de 2019, denunció los hechos de amenazas ante la UNP en ruta colectiva. Esto con la finalidad de hacer parte del programa de protección que el gobierno ha implementado para proteger a las comunidades étnicas en razón a su nivel de riesgo. A la fecha de presentación de la acción de tutela no había sido atendida la solicitud. La omisión de la UNP, a juicio del accionante, vulnera el derecho a la vida y a la dignidad humana de la comunidad y la pone en riesgo de revictimización. El 4 de diciembre de 2019, presentó ante la UNP el formulario de solicitud de inscripción al programa en ruta individual debido a las amenazas que continuaba recibiendo como consecuencia de las estigmatizaciones contra los líderes indígenas de las áreas de influencia de su territorio ancestral. En su concepto, las medidas implementadas por la UNP a su favor son ineficaces porque no garantizan su seguridad ni atienden al nivel de riesgo en el cual fue calificado. Por ejemplo su escolta personal, que hace parte de la guardia indígena, no tiene los medios ni la dotación necesaria para contrarrestar las situaciones de riesgo. El 3 de marzo de 2021 denunció ante la Personería del municipio las amenazas que continúa recibiendo. Allí, reiteró la necesidad de una evaluación del nivel de riesgo.
Nivel de protección actual	Resolución del 18 de abril de 2022. Ratificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.
Pretensiones	El accionante solicitó (i) priorizar el proceso de la ruta de protección colectiva del Cabildo Indígena Siona Tëntëya y que se fije una fecha pronta para el CERREM y (ii) revaluar el nivel de riesgo actual del coordinador de la guardia indígena y de la secretaria del cabildo. Igualmente, frente a las medidas de protección individual, solicitó (iii) actualizar su nivel de riesgo y garantizar una protección efectiva y eficaz.

Respuesta de las accionadas	*Agencia Nacional de Tierras.* Solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva. *Defensoría del Pueblo.* Informó que en septiembre de 2019 tuvo conocimiento de las situaciones de riesgo del coordinador de la guardia indígena de la Comunidad Siona Tëntëya y de la autoridad tradicional. En consecuencia, se activó la ruta de protección individual: (i) la Defensoría del Pueblo Regional del Putumayo tomó la declaración de los hechos y dio traslado a la FGN, Dirección Seccional de Fiscalías de Putumayo y (ii) se diligenció el Formulario de Inscripción para el Programa de Protección Individual el cual se remitió a la UNP. *UNP.* Solicitó declarar improcedente la acción de tutela. Para ello indicó que no existe solicitud de medidas colectivas por parte de la comunidad. No obstante, la comunidad cuenta con medidas de protección adoptadas desde el CERREM poblacional de conformidad con la Resolución No. 3583 del 18 de mayo de 2018. Mediante Resolución No. 2562 del 24 de abril de 2020 se implementó para el accionante "un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza". Actualmente el accionante cuenta con la orden de trabajo No. 425165 con fecha de reparto 11 de marzo de 2021, la cual está en trámite. Con relación al coordinador de la guardia indígena, mediante Resolución No. 0272 del 14 de enero de 2020 se implementó a su favor "un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado, apoyo de transporte fluvial en cuantía de uno y medio (1.5) SMMLV, el cual tendrá una vigencia de doce (12) meses, a partir de la fecha de la implementación". Luego, mediante Resolución No. 0754 del 12 de febrero de 2021, la UNP ratificó "un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado". Respecto de la secretaria del cabildo aseguró que no ha presentado ninguna solicitud de protección.
Decisión de instancia	**Única instancia**. El Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito negó la acción de tutela. Consideró que las medidas adoptadas por la UNP no fueron refutadas por el accionante y, en la actualidad, se encuentra en proceso una nueva valoración del riesgo.

Q. Caso 17.

Accionante "Yamilet Salazar Quiñonez" (T-8.365.345)	
Proceso que lidera	Es víctima de desplazamiento forzado y miembro de la comunidad indígena AWA de Piguambí Palangala. Es hermana de un líder social asesinado.

Hechos relevantes de la vulneración	En febrero de 2016, en el corregimiento de la Guayacana – Tumaco, tuvo un altercado con un integrante de las disidencias de las Farc quien le amenazó con arma de fuego. Por estos hechos, fue amenazada. El 9 de junio de 2016 ella y su hermana fueron atacadas por dos hombres quienes les "dispararon en repetidas ocasiones" y asesinaron a su hermana. La accionante fue impactada por un proyectil en el tórax. El 02 de julio de 2016, por miedo a las amenazas recibidas, se desplazó a la ciudad de Cali donde denunció ante la UARIV los hechos referidos. El 3 de diciembre de 2016 la Policía Metropolitana de Cali le otorgó medidas de protección. El 18 de julio de 2017 la UNP la incluyó en el programa de protección. El 9 de julio de 2020, en el corregimiento de Llorente - Nariño, asesinaron a su hermano, quien era consejero y gobernador de la comunidad AWA de Piguambí Palangala. El 11 de agosto de 2020, en el mismo corregimiento, fue abordada por un sujeto quien le dijo: "le doy 30 minutos para que se desaparezca de Llorente, de no hacerlo correrá con la misma suerte de su hermano (asesinado), así que lo mejor es que se devuelva para Cali, y no vaya a cometer el error de denunciar como en una ocasión lo quiso hacer, recuerde que aquí tiene familia, y agradezca que le perdonamos la vida". El 27 de agosto de 2020 informó de los hechos a la UNP. El 27 de octubre de 2020 denunció ante la FGN el desplazamiento forzado del que fue víctima el 13 de agosto de 2020. Además, relató lo sucedido con (i) el asesinato de sus hermanos; (ii) el desplazamiento del que fueron víctimas sus tres sobrinos; (iii) las extorsiones contra su madre; y (iv) la ocupación ilegal de una casa de su propiedad por parte de grupos al margen de la ley. Sin embargo, no denunció estos últimos hechos por las precarias medidas de protección otorgadas por la UNP: chaleco antibalas nivel III, que no puede usar porque es para hombre, y un celular con 100 minutos mensuales. El 3 de noviembre de 2020 la FGN le notificó a la accionante el número de noticia criminal de la referida denuncia, quedando a cargo de la Fiscalía 56 Local Seccional del municipio de San Andrés de Tumaco -luego pasó a la Fiscalía 16 Especializada Unidad Gaula Desplazamiento Forzado-. Además, de oficio, le solicitó a la Defensoría del Pueblo de Santiago de Cali designar un representante de víctimas y prestarle asistencia a la accionante y a su grupo familiar. Sin embargo, a la fecha no han sido contactados por dicho representante.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&pid=605)

	El 18 de noviembre de 2020, la Estación de Policía del Distrito de Agua Blanca de la ciudad de Santiago de Cali le asignó medidas de protección (http://www.ibistats.com/24/estats/?id=1206326&cid=605) se presentó a la UNP de Cali donde fue entrevistada. El 18 de marzo de 2021 la UNP, vía correo electrónico, le notificó la Resolución No. 0985 del 22 de febrero de 2021, donde le ratifican un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Asegura la accionante que el 14 de abril de 2021 recibió una llamada telefónica amenazándola de muerte por poner en venta la casa que ilegalmente ocupa un grupo al margen de la ley.
Nivel de protección actual	Resolución del 25 de abril de 2022. Finalizar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Finalizar esquema de protección tipo 1 conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Comunicar el Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo.
Pretensiones	La accionante solicitó (i) revocar la Resolución 0985 de 2021 y (ii) ordenar a la UNP la implementación de un esquema de seguridad extensivo a su grupo familiar y que se integre por "dos (2) escoltas o los que considere, y en su defecto pueda postular a los escoltas por mi enfoque de género, es decir, por mi condición de indígena (beneficio que la UNP le brindan a esta población), y un vehículo blindado, hasta que el CERREM emita la resolución correspondiente al nuevo estudio de nivel de riesgo".
Respuesta de las accionadas	*Fiscalía Dieciséis Especializada de San Juan de Pasto*. Aseguró que tiene a su cargo la investigación radicada bajo el número SPOA 760016099165202058771, presentada por la accionante por el delito de desplazamiento forzado. El proceso fue asignado el 14 de diciembre de 2020[16]. Además, informó sobre la alta carga laboral de su despacho -2006 asuntos- y manifestó no contar con un funcionario de policía judicial para realizar la investigación, señalando que solamente cuenta con un investigador adscrito que no logra cubrir todos los procesos. Manifestó también que los expedientes 528356000541202000183 (homicidio hermano de la accionante) y 528356000538201600898 (homicidio hermana de la accionante), están a cargo de las Fiscalías 12 Especializada de Pasto y 30 Seccional de Tumaco. Estos casos se encuentran en etapas de indagación e investigación -estado activo-. Finalmente afirmó que la accionante cuenta con medidas de protección de la UNP: chaleco de protección antibalas y celular. *Ministerio del Interior* y *Policía Metropolitana Santiago de Cali.* Solicitaron su desvinculación del trámite por falta de legitimación en la causa por pasiva. *UNP*. Solicitó declarar improcedente la acción de tutela. Relató las medidas de protección asignadas a la accionante desde el año 2017 y reiteró que en el año 2021 contaba con un medio de comunicación y un chaleco.

Decisiones de instancia	**Primera instancia**. El Juzgado Primero Civil del Circuito de ejecución de sentencias de Cali tuteló los derechos fundamentales de la accionante.
	Segunda instancia. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali - Sala de decisión Civil- revocó el fallo de primera instancia y negó el amparo. Consideró que la acción de tutela no cumplía con el presupuesto de subsidiariedad que hiciera viable la intervención del juez constitucional.

(http://www.instats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

R. Caso 18.

Accionante "Víctor Manuel Muñoz Mendivelso" (T-8.473.048)	
Proceso que lidera	Es representante de la Fundación de Equidad de Reconstrucción Integral del Tejido Social – Fuertes, dedicada a temas relacionados con la restitución integral de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia.
Hechos relevantes de la vulneración	Aseguró ser víctima de desplazamiento y víctima de una masacre y, por ello, actúa a favor de las víctimas. Afirmó que desde el año 2014 ha recibido amenazas contra su vida. Sin embargo, la UNP no le ha otorgado protección alguna. El 10 de diciembre de 2020, él y dos personas más presentaron ante la UNP una petición solicitando protección "como quiera que en uso de sus deberes misionales y constitucionales debe proteger el derecho fundamental de la vida cuando este se ve trasgredido, cabe advertir una vez más que hasta la presente la accionada ha guardado silencio y está aún en mora de indicar el procedimiento y/o medidas pertinentes con el objeto de dar cabal cumplimiento". Ante el silencio de la UNP, el accionante afirmó la vulneración de su derecho de petición. Resaltó que su vida está en grave riesgo y, a pesar de ello, la UNP "no se ha dignado indicar siquiera los requerimientos a procedimientos y/o información oportuna".
Nivel de protección actual	Resolución del 27 de enero de 2022. Comunicar el Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo: ordinario.
Pretensiones	Ordenar a la UNP dar respuesta oportuna, congruente y prioritaria a la petición presentada por el accionante el 10 de diciembre de 2020.

Respuesta de las accionadas	*Ministerio del Interior*, *Presidencia de la República* y *UARIV.* Solicitaron su desvinculación del trámite por falta de legitimación en la causa por pasiva debido a que no es de sus funciones el cumplimiento de las pretensiones de la acción de tutela. *Fiscalía 411 Local de Bogotá.* Informó que el 21 de marzo de 2021 conoció la denuncia que promovió el accionante, por presuntas amenazas. Sin embargo, las diligencias se archivaron el 26 de marzo por "conducta atípica". *Fiscalía 253 Seccional de Bogotá.* Informó que allí no cursa ninguna indagación con relación a los hechos que sirvieron de fundamento a la tutela. Sin embargo, conoció de una denuncia radicada por el accionante, la cual fue archivada por "atipicidad de la conducta". *Personería de Bogotá*. Manifestó que conoció de la solicitud que elevó el accionante el 31 de mayo de 2020 relativa a información acerca del "número de casos atendidos y registrados a partir de 1-01-1997 como producto de hechos victimizantes", a la cual se otorgó la respuesta correspondiente. *UNP.* Solicitó declarar improcedente el amparo solicitado. Indicó que mediante correo electrónico de fecha 11 de diciembre de 2020 se le dio respuesta a la petición del accionante. En dicha respuesta señaló el trámite a seguir para efectos de activar la ruta individual de asignación de medidas de protección.
Decisiones de instancia	**Primera instancia**. El Juzgado Treinta y Cinco del Circuito de Bogotá negó el amparo de los derechos fundamentales del accionante. Advirtió que pese a la respuesta de la UNP informándole sobre el procedimiento a seguir para activar la valoración del riesgo, el accionante "no ha cumplido con la carga de remitir la documental (sic) completa exigida por el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015".
	Segunda instancia. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -Sala Civil- confirmó la sentencia de primera instancia.

S. Caso 19.

Accionante "S" (T-8.682.067)	
Proceso que lidera	El accionante indicó que en el año 2009 fue gobernador indígena. Desde la fecha se dedica a la defensa de los derechos de su comunidad, por lo que ha sido víctima de amenazas.

Hechos relevantes de la vulneración	Desde el año 2018 el accionante ha sido objeto de amenazas contra su vida por parte de grupos al marguen de la ley. Esto los obligó, a él y a su familia, a desplazarse del resguardo de origen a otro municipio. Los hechos fueron denunciados ante la FGN. Mediante Resolución 2009 de 2018, la UNP le otorgó como medidas de protección: chaleco antibalas, medio de comunicación y hombre de protección. El 24 de agosto de 2018, la UNP, mediante Resolución 7202 de 2018, calificó nuevamente su riesgo y le otorgó como medidas de protección: vehículo blindado, dos hombres de protección, medio de comunicación y chaleco blindado. En el año 2019, la UNP decidió limitar el esquema de seguridad del accionante, "dejándolo para esa fecha totalmente desprotegido"; sin considerar que en ese momento el actor notificó a la entidad sobre denuncias presentadas a la FGN por las amenazas recibidas. El accionante presentó acción de tutela contra la UNP, en la que solicitó ordenarle a la entidad continuar con el esquema de seguridad otorgado en el año 2018. El día 25 de julio de 2019, un juez de tutela ordenó a la UNP mantener el esquema de seguridad debido a la existencia de amenazas. El día 22 de noviembre de 2021, la UNP notificó al accionante de la Resolución No 00008687 de 2021, mediante la cual ajustan las medidas de protección, en el sentido de finalizar el vehículo convencional, 1 hombre de protección y medio de comunicación; y confirmando l hombre de protección con enfoque diferencial y/o de confianza y 1 chaleco blindado. Si bien le concedieron diez días para interponer recursos, el accionante no los presentó porque solo hasta el día 6 de diciembre de 2021 conoció la comunicación.
Nivel de protección actual	Resolución del 14 de febrero de 2022. Ratificar un (1) hombre de protección con enfoque diferencial y un (1) chaleco blindado. Los miembros del CERREM recomendaron comunicar el caso al Ministerio de Relaciones Exteriores, teniendo en cuenta que el protegido es beneficiario de medidas cautelares por la CIDH.
Pretensiones	Ordenar a la UNP dar continuidad a las medidas de protección otorgadas en el año 2018, esto es, un vehículo convencional, dos hombres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza, chaleco blindado y medio de comunicación. Ordenar al CERREM evaluar nuevamente la situación de riesgo del accionante dando continuidad a las medidas de protección referidas.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&pid=605)

Respuesta de las accionadas	*UNP.* Solicitó declarar improcedente la acción de tutela. Indicó que el accionante actualmente cuenta con las medidas de protección idóneas de acuerdo con su nivel de riesgo (extraordinario 51.66%). *FGN.* Informó sobre 16 denuncias presentadas por el accionante. *Policía metropolitana.* Informó sobre las actuaciones que desde la institución se han adelantado con el fin de proteger al accionante. En concreto se refirió (i) a una charla de seguridad y autoprotección y (ii) una recomendación para que acudiera de manera inmediata ante las autoridades administrativas, (UNP, alcaldía municipal) de control, (procuraduría, personerías) y judiciales, (jueces y FGN), cuando considerara vulnerados sus derechos y libertades derivados de su liderazgo en su comunidad indígena.
Decisiones de instancia	**Única instancia**. El juzgado negó el amparo de los derechos del accionante. Aseguró que contaba con un esquema de seguridad acorde a las recomendaciones de la entidad demandada.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&acid=605)

T. Caso 20.

Accionante "Gustavo Adolfo Oviedo Rueda" (T-8.705.913)	
Proceso que lidera	El accionante es el representante legal de la ONG Fundación para la Reconstrucción del Tejido Social, su Entorno Ambiental y Posconflicto 'FUNREDEPAZ ONG'. Indica que es líder social, acompaña a la población víctima del conflicto armado y realiza consultorías en seguridad y convivencia ciudadana. También es víctima de desplazamiento forzado.

Hechos relevantes de la vulneración	El 16 de diciembre de 2016 el accionante sufrió un "atentado con arma de fuego en las vías del Catatumbo por parte del terrorista alias 'masacre' miembro activo del ejército de liberación nacional 'ELN', hoy se encuentra capturado en la cárcel modelo de Cúcuta". Dentro del proceso iniciado por estos hechos se programó, para el año 2022, juicio contra alias 'masacre'. Por medio de Resolución RUV 2017-62500, la UARIV certificó el desplazamiento forzado del cual el accionante y su familia fueron víctimas. Aseguró que sus condiciones de vida son precarias, "ya que [su] exposición a la vida social, es nula, debido al inminente peligro al que [esta] expuesto". Afirmó que tiene dos hijos que dependen de él y cualquier atentado contra su vida afectaría la estabilidad integral de su familia. Desde el año 2018 es beneficiario de un esquema de protección de la UNP conformado por 2 hombres, 1 vehículo convencional, 1 dispositivo móvil de comunicación y 1 chaleco blindado. Mediante Resolución 700 de 2021, la UNP, pese a catalogarlo con un nivel de riesgo de 53.33%, resolvió ajustar las medidas de protección en el sentido de finalizar el vehículo convencional y 1 hombre de protección; y confirmar l hombre de protección, 1 medio de comunicación y 1 chaleco blindado. En diciembre de 2021 la UNP confirmó la decisión. El accionante aseguró que sus "victimarios ejercen control militar sobre el área metropolitana de Cúcuta y el nororiente colombiano, zona donde resido y ejecuto mis funciones humanitarias". Además la UNP, al disminuir su esquema, no tuvo en cuenta que si bien durante la pandemia sus liderazgos disminuyeron, esta "en pleno juicio oral de [su atentado]". En su concepto, "al Estado colombiano no le interesa garantizar el derecho a la vida, prima el déficit fiscal en el funcionamiento de la entidad, de allí se desprende la escandalosa cifra de muertes de líderes sociales colombianos, al cual no les fue concedido un esquema de protección o les fueron desmontadas las medidas de protección, como pretenden hacer con mi humanidad".
Nivel de protección actual	Resolución del 13 de julio de 2022. Ratificar un (1) hombre de protección, un (1) medio de comunicación y chaleco blindado.
Pretensiones	Ordenar a la UNP reintegrar los dos hombres de protección, un vehículo convencional, un chaleco blindado y un medio de comunicación, brindados a través de la Resolución 9376 de 2020 y realizar un nuevo estudio de seguridad y riesgo.

Respuesta de las accionadas	*UNP*. Solicitó declarar improcedente la acción de tutela. Informó que el accionante cuenta con Orden Activa de Trabajo No. 482142 de fecha 26 de enero de 2022, para la realización de reevaluación de riesgo con el fin de evaluar el nivel actual. *FGN*. Informó sobre el radicado NC 540016001131202004102, denuncia presentada por el accionante el 3 de septiembre de 2020 por el delito de amenazas y asignado a la Unidad Seguridad Publica y Varios - Fiscalía 3 de la Dirección Seccional de Fiscalías de Norte de Santander[17]. *Ministerio del Interior*. Solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva.
Decisiones de instancia	**Primera instancia.** El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta negó el amparo solicitado. Consideró que la UNP adoptó las medidas de protección teniendo en cuenta los criterios definidos por el CERREM, conforme lo establecen las normas que rigen la materia. Destacó que en la Resolución No. 000700 del 11 de febrero de 2021, la UNP valoró la información suministrada por la Secretaría de Gobierno de Norte de Santander, la Dirección de Protección y Servicios Especiales de Norte de Santander, la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Cúcuta y la Personería Municipal, quienes informaron desconocer situaciones o hechos recientes en contra del accionante. Adicionalmente, resaltó que el jefe de seguridad de la empresa encargada de su protección informó que "el hecho presentado el 28 de agosto de 2020, obedece específicamente a un caso personal que se suscitó en el parqueadero ya que el evaluado es Presidente del Consejo de la Administración, por lo que el hecho no guarda relación con las funciones de Defensor de Derechos Humanos".
	Segunda instancia. El Tribunal Administrativo de Norte de Santander confirmó el fallo de primera instancia. Afirmó que la UNP tuvo en consideración el "hecho delictual cometido en contra del actor por alias 'masacre'"; sin embargo, no existe elemento que pruebe que el juicio en curso sea consecuencia de alguna denuncia presentada por el accionante.

(http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/sentencia%20t-126-22.htm#_ftn17)

Síntesis de la situación fáctica de las acciones de tutela

Vulneraciones individuales:

3. *Sobre el riesgo respecto de su vida e integridad personal*. Los accionantes afirman que, si bien el Estado les ha brindado protección a través de esquemas de seguridad, ello no es suficiente porque (i) las amenazas y los atentados no disminuyen; (ii) los esquemas de protección no tienen enfoque diferencial de género, étnico racial, cultural, ni territorial; (iii) las medidas de protección, en algunos casos, no son suficientes para proteger sus vidas; y (iv) no hay políticas que eviten la estigmatización sistemática de la cual son víctimas. Adicional-

mente, señalan la necesidad de que (v) la FGN adopte las medidas necesarias para dar prioridad de manera célere, eficaz y adecuada a la investigación sobre amenazas contra defensores de derechos humanos.

(https://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Como instrumentos para erradicar las amenazas contra su vida proponen (i) el fortalecimiento de las Mesas de Garantías (nacional y territoriales); (ii) que la UEI cumpla con los presupuestos establecidos por la CIDH para el esclarecimiento de los hechos denunciados y el desmantelamiento de las organizaciones criminales y (iii) que se ponga en marcha el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización[18], entre otros.

4. *Sobre los impactos de las amenazas individuales en las colectividades que representan los accionantes*. Según los accionantes, las agresiones en contra de quienes actúan como representantes de organizaciones, de causas y/o movimientos repercuten en los colectivos, que quedan sin defensoras, dirigentes, coordinadores y/o voceras; así como en sus familias.

Vulneraciones generales

5. Aseguran los demandantes, con apoyo en diferentes informes, que el país vive un contexto generalizado y masivo de violencia contra la población defensora de derechos humanos. En su concepto, existen fallas graves del Estado para afrontar esta crisis. Por lo tanto, solicitan se **declare el estado de cosas inconstitucional** (ECI) respecto de la grave situación de seguridad que enfrentan quienes ejercen la defensa de los derechos humanos.

Actuaciones en sede de revisión

6. La selección y acumulación de los expedientes, así como el ejercicio probatorio en cada uno de los procesos, tuvo lugar en distintos momentos.

Actuación	Proceso

Auto 19/01/21	El expediente T-8018193 -*casos del 1 al 10*- fue seleccionado mediante auto notificado el 12 de febrero de 2021. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)
Auto 18/03/21	Auto de pruebas expediente T-8018193 (casos individuales).
Auto 23/04/21	Auto de pruebas expediente T-8018193 (medidas estructurales).
Auto 30/04/21	El expediente T-8136698 -*caso 11*-, fue seleccionado mediante auto notificado el 14 de mayo de 2021.
Auto 238/21	La Sala Octava de Revisión acumuló el expediente T-8136698 al T-8018193.
Auto 20/05/21	La Sala Plena asumió conocimiento de los expedientes T-8018193 y T-8136698 acumulados.
Auto 25/05/21	Auto de pruebas expediente T-8136689.
Auto 309/21	La Sala Plena acumuló los expedientes T-8062595 -*caso 12*- y T-8091278 -*caso 13*- al T-8018193.
Auto 501/21	La Sala Plena decidió suspender los términos para fallar el presente proceso a partir de la fecha y hasta tres (3) meses a partir de la fecha en que se recauden las pruebas necesarias para resolver el fondo del asunto, acorde con lo previsto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015.
Auto 16/06/21	Auto de requerimiento de pruebas dentro del expediente T-8018193.
Auto 19/07/21	El expediente T-8242042 -*caso 14*-, fue seleccionado y acumulado al expediente T-8018193, notificado el 3 de agosto siguiente.
Auto 30/07/21	El expediente T-8266696 -*caso 15*-, fue seleccionado y acumulado al expediente T-8018193, notificado el 13 de agosto siguiente.
Auto 03/08/21	Auto de pruebas para los expedientes T-8.062.595 y T-8.091.278.

Auto 825/21	El expediente T-8270692 -*caso 16*-, fue acumulado al expediente T-8018193 por la Sala Plena y notificado el 9 de diciembre de 2021.
Auto 15/09/21	Auto de pruebas para los expedientes T-8242042 y T-8266696.
Auto 15/10/21	El expediente T-8365345 -*caso 17*-, fue seleccionado y acumulado al expediente T-8018193, notificado el 2 de noviembre de 2021.
Auto 15/12/21	El expediente T-8473048 -*caso 18*-, fue seleccionado y acumulado al expediente T-8018193, notificado a este despacho el 19 de enero de 2022.
Auto 18/03/22	Auto de pruebas para los expedientes T-8270692, T-8365345 y T-8473048.
Auto 538/22	La Sala Plena convocó a audiencia pública.
Auto 16/06/22	La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió acumular los expedientes T-8682067 y T-8705913 al expediente T-8018193, decisión notificada el 18 de julio de 2022.
Auto 29/07/22	Auto de pruebas para los expedientes T-8682067 y T-8705913.
Auto 29/07/22	Se dio traslado a las partes y terceros interesados de todas las pruebas recopiladas en el presente proceso acumulado.
21/10/22	Secretaría General remitió el informe de cumplimiento de los autos de pruebas y del traslado de la totalidad de las pruebas recaudadas.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

7. A medida de su pertinencia, en el desarrollo de la presente providencia se mencionarán las pruebas allegadas a la Corte Constitucional.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

8. De conformidad con lo establecido tanto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución como 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para ocuparse de los fallos materia de revisión.

1 (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Delimitación del problema jurídico y método de la decisión

9. Las acciones de tutela acumuladas en el presente proceso proponen a la Corte Constitucional la valoración general de la situación de seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos. Algunos de los accionantes manifiestan vulneración de sus derechos debido a que la UNP no asigna esquemas de seguridad suficientes y adecuados a las situaciones particulares de los beneficiarios. Otro grupo de accionantes afirman que la vulneración de sus derechos no solo surge de la ausencia o ineficacia de los esquemas de seguridad, sino de la ausencia de una política pública de Estado que garantice las medidas de seguridad establecidas en el AFP, entre otros hechos.

10. Así las cosas, la valoración de la situación de seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos partirá de los siguientes problemas jurídicos.

11. ¿La UNP vulnera los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos y de sus comunidades cuando (i) no asigna medidas de protección pese a las particularidades individuales o colectivas y (ii) asigna esquemas de seguridad que no se corresponden con los presupuestos de idoneidad, eficacia y enfoque diferencial?

12. ¿La FGN vulnera los derechos fundamentales de los accionantes al no ofrecer en un plazo razonable esclarecimiento de los hechos denunciados?

13. ¿Las autoridades accionadas vulneran los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos y de sus comunidades cuando para garantizar los derechos de dicha población se limitan a otorgar esquemas de seguridad; sin establecer un plan concreto que contemple una perspectiva preventiva, articulada, coordinada e integral?

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

14. A la luz de los resultados que ofrezca el análisis de los problemas jurídicos formulados y de los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional, la Sala verificará si, como lo requieren las y los accionantes, en el caso concreto se debe declarar el ECI.

15. La sentencia se estructura en cinco secciones. En la **sección A** se hará referencia a la protección de la población líder y defensora de derechos humanos como imperativo del Estado social y democrático de derecho; para ello, la Sala se pronunciará sobre (i) la importancia del papel que desempeña la población líder y defensora de derechos humanos; y (ii) los riesgos a los cuales está expuesta dicha población por el solo hecho de su labor. En la **sección B** se delimitarán los deberes constitucionales e internacionales para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos, destacando, a partir de un enfoque de seguridad humana, la obligación que tiene el Estado de garantizar el ejercicio del derecho a defender derechos con base en la jurisprudencia de (i) la Corte Constitucional y (ii) del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En la **sección C** se describirán las medidas adoptadas por el Estado para garantizar la protección de la población líder y defensora de derechos humanos, haciendo énfasis en tres momentos: (i) las creadas antes del AFP, (ii) las creadas con el AFP y (iii) las políticas públicas adoptadas con posterioridad al AFP. En la **sección D** se resolverá cada uno de los 20 asuntos a partir de las pretensiones propuestas en los escritos de tutela. Finalmente, en la **sección E** se valorará la configuración de un estado de cosas inconstitucional y se determinarán las órdenes por impartir.

A. LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS ES UN IMPERATIVO DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

"*Si el Estado cumpliera a cabalidad su deber de prevenir, investigar y castigar las violaciones a los derechos humanos, no surgiría la necesidad de que los particulares se convirtieran en defensores de aquellos derechos*" (T-590 de 1998).

16. En este capítulo, la Corte se pronunciará sobre (i) la importancia del papel que desempeña la población líder y defensora de derechos humanos; y (ii) los riesgos a los cuales está expuesta dicha población por el solo hecho de su labor.

(i) La importancia del papel de la población líder y defensora de derechos humanos en el Estado social de derecho[19].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

17. La Constitución Política de 1991 establece que todos los colombianos estamos llamados a ser defensores de derechos. En efecto, el artículo 95[20] erige, entre las obligaciones de los colombianos, "defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica"[21]. Es precisamente el respeto y la defensa de los derechos humanos lo que legitima un Estado social de derecho[22]. Por ello, el preámbulo de la Constitución establece como finalidad "asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz".

18. Por su parte, el artículo 1º de la Constitución Política señala que "Colombia es un Estado social de derecho (…) democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". Materializar los fines esenciales del Estado, de los cuales se resalta la convivencia pacífica (art. 2° C.Pol.), requiere garantizar la efectividad de los derechos humanos, los cuales tienen como ejes fundamentales la dignidad humana, la libertad y la igualdad.

19. Cabe precisar que, para la Corte, los conceptos de líderes y lideresas sociales y defensoras y defensores de derechos humanos son categorías interpretativas amplias. Por ello, en ocasiones, se emplean como sinónimos. Por ejemplo, acorde con lo dispuesto por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los líderes y lideresas sociales son defensores de los derechos humanos, incluso si no se reconocen como tales, en la medida que actúan para promover o proteger los derechos humanos de manera pacífica[23].

20. En la Sentencia T-469 de 2020, este tribunal construyó un concepto de lo que debería entenderse por líderes y lideresas sociales y por defensores de los derechos humanos, así:

> "[s]on 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.[24] Es así como pueden identificarse diversos campos de liderazgo, generalmente relaciona-

dos con grupos de población vulnerable, por ejemplo: líder comunitario, campesino, sindical, ambiental, de mujeres, LGBTI, afrodescendiente, indígena, de víctimas o de minorías políticas.[25] El concepto de defensor de derechos humanos y líderes sociales debe ser amplio y flexible para cobijar la diversidad de actividades que cumplen[26]".

21. Por su parte, mediante la Resolución No. 074 de 2020, la Defensoría del Pueblo estableció que debe entenderse por defensor de derechos humanos y líder social: "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"[27].

22. Dicha definición incluye a las personas reconocidas como líderes y lideresas sociales, representantes, voceros o voceras de un sector, una organización, una comunidad, una colectividad o grupo humano en función de la defensa de uno o varios derechos. De esta forma, la identificación de una persona como líder social o defensor de derechos humanos, en principio, está ligada a sus labores de defensa y/o su liderazgo reconocido por una comunidad, organización o colectivo en favor de esta. Sobre este punto es importante precisar que, si bien los familiares de los y las líderes no se encuentran comprendidos por dicha categoría, deben ser destinatarios de medidas de protección en los casos que así corresponda.

23. Así las cosas, esta sentencia de unificación entenderá como categorías equivalentes los conceptos de líderes y lideresas sociales y defensoras y defensores de derechos humanos, grupo al cual, en adelante, denominará **población líder y defensora de derechos humanos**.

24. Con dicho marco constitucional, este tribunal reconoce y exalta la labor desplegada por la población líder y defensora de derechos humanos, a quienes la Corte ha catalogado como sujetos de especial vulnerabilidad[28] y de especial protección constitucional[29].

25. Desde el año 1996, en la conferencia sobre defensores de derechos humanos convocada por Amnistía Internacional[30], en Bogotá, se destacó la importancia de la población líder y defensora de derechos humanos. Allí se afirmó que "[l]os defensores de los derechos humanos son pieza clave en las sociedades intolerantes". Luego, esta Corte en la sentencia

T-590 de 1998 afirmó que las "ONG's colombianas que desarrollan tal actividad se han ganado el reconocimiento y el respeto de la comunidad internacional por su valor y tenacidad frente a las terribles y abominables violaciones de los derechos humanos ocurridas en el país".

26. Más adelante, en la Sentencia T-1191 de 2004, la Corte destacó el papel fundamental que juegan las organizaciones defensoras de derechos humanos, "en la construcción y mantenimiento de los estados democráticos, y particularmente en aquellos Estados en donde la violencia generalizada, el conflicto armado y la aspiración por la convivencia plural resaltan la importancia de la contribución ciudadana a la efectiva eliminación de todas las formas de vulneración de los derechos humanos, a la realización de las libertades fundamentales de los ciudadanos y a la creación de espacios para el diálogo y la construcción del debate democrático, alrededor de respuestas que ofrezcan soluciones a las problemáticas sociales que aquejan al país"[31].

27. De esta manera, la Corte resaltó que además de que existe un compromiso por parte de las autoridades públicas dirigido a promover y garantizar la labor que desarrollan los defensores de derechos humanos, son necesarios los espacios de interlocución entre estos y el Estado, dentro de un proceso de construcción del debate democrático abierto, "[e]n atención a la situación de conflicto en el país y al papel que juegan (…) en la formación de la opinión pública y en la promoción y denuncia de las violaciones a los mismos, y dada la incidencia de su labor como componente básico de la vida política de Colombia"[32].

28. Posteriormente, en la Sentencia T-124 de 2015 la Corte destacó la importancia de la labor ejercida por los defensores y defensoras de derechos humanos para la vigencia de una sociedad democrática, "en tanto su interlocución entre la sociedad civil y las autoridades del Estado coadyuva enormemente a la estructuración y consolidación de políticas públicas de derechos humanos que contribuyen al fortalecimiento de una mejor convivencia y de los derechos y libertades fundamentales. Dado ese papel decisivo en un entorno marcado por el conflicto armado, los defensores y defensoras de derechos humanos incrementan notablemente su vulnerabilidad, especialmente las mujeres defensoras, quienes se exponen a unas circunstancias especiales de riesgo. Es por ello, que sobre el Estado recae el deber de brindar medidas de protección de manera oportuna y eficaz a fin de garantizar a plenitud sus derechos, las cuales deben incluir un enfoque de género, esto es, teniendo en cuenta el impacto diferenciado del conflicto armado sobre las mujeres, que optan por la defensa de los derechos humanos como oficio o profesión y, en últimas, como parte de sus actividades cotidianas"[33].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

29. En línea con lo expuesto, en un informe para Colombia del año 2019, la Comisión IDH resaltó el papel que cumplen los líderes comunitarios y defensores de derechos humanos. En su concepto, la labor que estos ejercen es fundamental para la consolidación de una sociedad democrática y del Estado de Derecho. Precisó que, en Colombia, las personas defensoras, líderes y lideresas sociales "han desempeñado un rol fundamental en la búsqueda de la plena vigencia de los derechos humanos, la paz y el fin del conflicto armado. Por ello, los hechos de violencia contra estos colectivos no solo afectan sus garantías como personas, sino también socavan el rol que juegan dentro de la sociedad colombiana"[34].

30. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconoce que los ataques contra los líderes y lideresas sociales, "traen consigo la desintegración social de los grupos a los que pertenecen, la apatía y el miedo a expresarse y, finalmente, el deterioro de la vida en comunidad, comoquiera que las labores de los representantes, entre otras, es generar patrones de identidad y sentido de propiedad con la finalidad de avanzar hacia una esfera social más favorable para el desarrollo de proyectos productivos"[35].

31. En la Sentencia T-469 de 2020, este tribunal reiteró que la población líder y defensora de derechos humanos son "piezas clave para preservar la democracia, asegurando que esta permanezca abierta, plural y participativa. Ello cobra especial relevancia en escenarios de transición, en los que es indispensable velar por la libertad efectiva de opinión, pensamiento e ideología, como características del régimen democrático[36]". Recientemente, en la Sentencia T-015 de 2022 la Corte reiteró que los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos, y las organizaciones que estos conforman, "juegan un papel fundamental tanto en la concreción de la democracia participativa como en la promoción de los derechos humanos en el marco del Estado Social de Derecho y de las sociedades democráticas[37]".

32. En síntesis, la población líder y defensora de derechos humanos tiene un lugar principalísimo en el marco de la Constitución de 1991. A través del ejercicio de sus funciones logran, entre otras cosas, identificar y denunciar violaciones de derechos humanos, prevenir a las autoridades sobre las consecuencias y el impacto de sus acciones y omisiones, y contribuir en la elaboración de las políticas públicas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones del Estado y la efectividad de los derechos. Esta labor "ha sido determinante para visibilizar las necesidades de grupos más vulnerables"[38].

(ii) Los riesgos que la población líder y defensora de derechos humanos asume por el ejercicio de sus funciones

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

33. La Corte Constitucional reconoce que la defensa de los derechos humanos implica la asunción de importantes riesgos, más aún si se tiene en cuenta el contexto del conflicto armado que ha padecido el país[39]. En efecto, en palabras de la Corte, "los movimientos sociales, líderes, lideresas, autoridades y representantes, entre otros, se encuentran en circunstancias de amenaza y violación constante de sus derechos y libertades por la función que cumplen dentro de la sociedad".

34. Desde el año 1998, en la Sentencia T-590, la Corte puso en evidencia la sistemática violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos. Resaltó, además, "el clima generalizado de intolerancia y violencia del que son objeto por dedicarse a la promoción de las garantías más básicas del ser humano"[40]. Alertó sobre la falta de respuesta institucional a tal situación, a pesar de que se conocía ampliamente la coyuntura que rodeaba el ejercicio de tales actividades. En consecuencia, declaró la existencia de un **estado de cosas inconstitucional debido a la falta de protección de los defensores y defensoras de derechos humanos**. En tal sentido, hizo un llamado a prevención "a todas las autoridades de la República para que cese tal situación, y, solicitar al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos se le dé un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos. Y hacer un llamado a todas las personas que habitan en Colombia para que cumplan con el mandato del artículo 95 de la Constitución que los obliga a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica"[41].

35. En términos generales, según la Defensoría del Pueblo y un informe reciente de Indepaz[42], los defensores víctimas de homicidios y de diferentes agresiones son aquellos que defienden los derechos territoriales y los recursos naturales, hacen oposición a los cambios en el uso del suelo, impulsan iniciativas para la protección del ambiente -relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables-, impulsan la implementación a nivel territorial del AFP, en particular en lo referido a sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) y formulación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), hacen parte de los procesos de restitución de tierras y de retorno, denuncian temas de expendio de drogas, presencia de actores armados y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en sectores periféricos de centros urbanos, hacen denuncias respecto a la inversión de recursos públicos y/o participan en el debate electoral.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

36. Recientemente, en las Sentencias T-439 de 2020, T-469 de 2020, T-111 de 2021 y T-105 de 2022, la Corte Constitucional destacó la *grave situación de protección de la vida de la población líder y defensora de derechos humanos y de sus colectividades*. A juicio de la Corte, la defensa de los derechos es "una actividad que implica la asunción de importantes riesgos, más aún si se tiene en cuenta el contexto del conflicto armado que ha padecido el país, que los hace sujetos de vulnerabilidad."[43] Pese a los esfuerzos institucionales en defensa de los líderes sociales, las cifras de victimización contra esta población resultan alarmantes[44]. Ni la pandemia ni un descenso general en la tasa de homicidios del país ha logrado mermar la violencia contra los líderes sociales. Esta preocupante tendencia se refleja en las principales fuentes de información, tanto de la sociedad civil como del Estado y de la comunidad internacional.

37. La Corte ha identificado distintas formas de violencia e intimidación de la población líder y defensora de derechos humanos. Desde campañas de difamación y amenazas de muerte, hasta la desaparición forzada, torturas y asesinatos. Sobre la diversificación de los actores involucrados y sus múltiples intereses, parece haber un consenso:

> "Organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el Estado colombiano coinciden en señalar que existe un grave problema de violencia contra las personas que defienden derechos humanos y aquellas con liderazgo social, comunal y comunitario, el cual se ha visto incrementado a partir de la firma e implementación del Acuerdo de Paz. Asimismo, han identificado diversos factores como causas del riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Dentro de estos factores se destacan: la intensificación de la pugna por el dominio y control de distintas economías criminales (entre estas, la minería ilegal); la lenta estabilización de los territorios en los que ejercía su influencia la guerrilla de las FARC y la recomposición de los dominios armados en territorios anteriormente ocupados por las FARC; la expansión sin precedentes de los cultivos ilícitos, con todas sus consecuencias colaterales; la persistente actividad de grupos armados ilegales de distinta naturaleza (disidencias de las FARC, ELN, EPL, grupos armados al servicio del narcotráfico, entre otros); y la diversificación de los intereses de la criminalidad organizada"[45].

38. Por su parte, la Comisión IDH coincide en este punto, al manifestar su preocupación por la situación de derechos humanos en nuestro país. En lo corrido del año 2020, la Comisión profirió tres comunicados sobre "el sostenido número de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales registrados durante el primer semestre año en Colombia"[46].

39. Con el fin de mostrar un escenario más detallado sobre la situación de violencia que rodea a la población líder y defensora de derechos humanos, a continuación se presentan las estadísticas registradas por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, el Gobierno Nacional y organizaciones no gubernamentales.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

40. En la audiencia pública llevaba a cabo en el presente trámite de tutela, la señora Juliette de Rivero, Representante en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, describió la situación de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Aseguró que nuestro país registra niveles muy altos de violencia en contra de las personas defensoras de derechos humanos. Según informó, del 2012 al 2021, la Oficina de la Alta Comisionada verificó los homicidios de 867 personas defensoras vinculadas a su labor de defensa de derechos humanos. Precisó que tras la firma del AFP el aumento de la violencia ha sido progresivo, tras pasar de 61 casos de homicidio en 2016 y 84 casos de homicidio en 2017, a 115 casos de homicidio verificados en 2018. Desde entonces, el número de homicidios verificados se ha mantenido en alrededor de 100 casos cada año. Así, tan solo entre 2016 y 2021, la oficina ha verificado **562** casos de homicidios de defensores de derechos humanos, incluyendo 64 mujeres, 61 indígenas (13 de ellas mujeres), 21 afrodescendientes (2 de ellas mujeres) y 7 personas de la población LGBTI.

41. Además de homicidios, la Oficina también ha registrado un alto número de amenazas y otras agresiones contra líderes y lideresas sociales. En el caso de defensoras, estas suelen tener un contenido de violencia sexual, o se dirigen contra sus familias en las que incluso se generan tentativas de homicidio. Lo anterior ha implicado que las y los defensores bajen su perfil, acaben su activismo y/o abandonen sus comunidades o dejen el país. Entre 2021 y 2022, la Oficina de la Alta Comisionada ha documentado 1191 amenazas y ataques estigmatizados por agentes del Estado que deslegitiman su labor.

42. Por otra parte, en la audiencia pública la Defensoría del Pueblo informó sobre las cifras de los líderes y lideresas sociales que han recibido amenazas o atentados contra su vida e integridad personal. Entre el año 2012 y el 31 de diciembre de 2015, la Defensoría registró 237 vulneraciones de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de los líderes sociales y defensores de derechos humanos mediante las siguientes conductas vulneradoras: amenazas de muertes, ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, homicidios múltiples -entendido como masacres-, privación arbitraria de la libertad, tratos crueles e inhumanos, entre otros.

(http://www.hustats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

43. Entre el 1º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2021, la Defensoría del Pueblo, a través del sistema de alertas tempranas, identificó y registró 5.060 conductas vulneradoras contra la población líder y defensora de derechos humanos en 547 municipios en los 32 departamentos del país. Las conductas vulneradoras más recurrentes ejercidas contra la población líder y defensora de derechos humanos han sido: amenazas (3700), homicidios (898), atentados (224) y desplazamientos forzados (47).

44. Del informe se resalta que en el primer trimestre de 2022 se registraron 52 casos de homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país, principalmente, en los departamentos del Cauca (8), Putumayo (7), Norte de Santander (4), Arauca (4) y Nariño (4). Las víctimas han sido líderes y lideresas: comunales (14), comunitarios (14), indígenas (9), campesinos (4), entre otros.

45. Ahora bien, el Gobierno Nacional no es ajeno a esta situación. El 29 de noviembre de 2021 se emitió el CONPES 4063 "Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social". Aunque más adelante la Sala Plena se pronunciará sobre la definición de la política, para efectos de este capítulo resulta importante presentar las principales conclusiones del diagnóstico.

46. El Gobierno reconoce que en la actualidad persisten las vulneraciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado colombiano en la última década. Entre estas vulneraciones se encuentran los homicidios, las amenazas, la desaparición forzada, los delitos sexuales y todas aquellas acciones u omisiones que impiden el libre ejercicio de su labor.

47. Según el diagnóstico del Gobierno, en los últimos 10 años los homicidios contra las personas defensoras de derechos humanos han tenido una tendencia al aumento, de acuerdo con la información consolidada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en coordinación con la FGN y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En efecto, entre 2010 y 2015 se registró un total de 369 víctimas defensoras de derechos humanos asesinadas y, entre 2016 y 2020, esta cifra ascendió a 434 muertes.

48. En concreto, los homicidios a esta población aumentaron de 61 en 2016 a 108 en 2019. Por su parte, en 2020 fueron registrados 129 homicidios: 66 de ellos confirmados y 63 que continúan en proceso de verificación por parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2021).

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

49. Al analizar solo el año 2020, se encontró un alto porcentaje de concentración de los homicidios confirmados en cuatro ámbitos de liderazgo. El 64% de este delito se concentró en los liderazgos comunales (23%), indígenas (15%), sociales (15%) y comunitarios (11%). Para los liderazgos femeninos, las lideresas comunitarias son aquellas que reportaron las mayores afectaciones de los homicidios (13%), seguidas de las comunales (11%) e indígenas (10%). Los departamentos que concentraron el 53% de los homicidios para los liderazgos femeninos son: Cauca (16%), Antioquía (10%), Norte de Santander (10%), Arauca (8%) y Nariño (8%).

50. Se destaca del diagnóstico de la política pública que en los años 2019 y 2020 Colombia registró el mayor número de líderes ambientales asesinados en el mundo, según el informe mundial de la ONG británica *Global Witness* sobre la crisis climática y las amenazas contra la tierra y los líderes ambientales. Sin embargo, el diagnóstico aclara que en Colombia solamente se confirmaron 10 defensores ambientales asesinados entre 2016 y 2020. Particularmente, el informe de *Global Witness* hizo referencia al alto riesgo de la población indígena defensora de derechos humanos en el país. Según afirmó, aunque constituye el 4% de la población colombiana, representan la mitad de los asesinatos documentados (*Global Witness,* 2020; 2021). Por otra parte, entre 2016 y 2018 fueron asesinados cerca de 282 personas defensoras de derechos humanos como consecuencia de riesgos asociados a la violencia y postconflicto. Además, señaló el informe de áreas protegidas amazónicas y sus funcionarios como víctimas del conflicto armado, desarrollado por la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS).

51. Respecto de otras conductas, distintas al homicidio, que vulneran los derechos a la integridad, libertad y seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos, el Sistema de Información de la FGN reportó los delitos de desaparición forzada, tentativa de homicidio, secuestro y delitos sexuales. Por su parte, para 2017 la Defensoría del Pueblo registró 26 atentados y 480 casos de amenazas en contra de esta población (Defensoría del Pueblo, 2018). En 2019, estas cifras aumentaron a 65 atentados y 902 amenazas (Comunicación oficial de la Defensoría del Pueblo, 2020). Esto significó un incremento de un 160% en los registros de atentados y de un 88% en los de amenazas, entre 2017 y 2019. Ahora bien, en

2020 se identificaron 51 atentados y 607 amenazas. De acuerdo con este último reporte, estas dos agresiones se redujeron 21% y 32%, respectivamente (comunicado de prensa de la Defensoría del Pueblo, 2021 (http://www.hrstats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

52. Así, entre 2016 y 2020 las otras agresiones, distintas a homicidio, contra las personas defensoras de derechos humanos presentaron un crecimiento de 1.100%, pasando de 144 a 2.096 respectivamente, de acuerdo con la FGN. La agresión con mayor relevancia identificada fue la amenaza, que correspondió al 97% del total de las otras agresiones. Particularmente, las amenazas pasaron de 141 en 2016 a 2.060 en 2020; es decir, que se incrementaron 1.360% en ese período.

53. Según Indepaz[47], desde el 1 de enero de 2016 al 8 de septiembre del 2019 fueron asesinados 777 defensores de derechos humanos. Por su parte, según el Programa Somos Defensores[48] fueron 400 los asesinatos entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de junio de 2018. En cuanto a mujeres lideresas y defensoras, 48 fueron asesinadas entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2018, de las cuales 2 eran mujeres trans, y se encontró que en 3 casos hubo señales de violencia sexual y tortura. En promedio, cada 18 días una lideresa fue asesinada en Colombia[49].

54. Sobre otros tipos de violencia contra los defensores se encuentran: las amenazas, los atentados, las desapariciones forzadas, las judicializaciones injustas, la violencia sexual y el robo de información sensible. Según el informe del Programa Somos Defensores[50], en el 2017 se reportaron 9 judicializaciones, 23 detenciones, 0 desapariciones, 50 atentados, 370 amenazas, y 2 casos de robo de información sensible; y, en el año 2018, se presentaron 19 judicializaciones, 4 desapariciones, 4 detenciones, 34 atentados, 583 amenazas y 6 casos de robo de información sensible.

55. Finalmente, un estudio de Dejusticia[51] y el *Human Rights Data Analysis Group*, comparó las cifras de los estudios disponibles y encontró que entre 2016 y 2018 la población total de líderes sociales asesinados aumentó en aproximadamente 71%, pasando de 166 a 284. Según el estudio el aumento en los homicidios a este grupo se soporta en la hipótesis de que después de que el AFP la violencia letal contra los líderes sociales aumentó en el país. Además, estimaron que con certeza la violencia letal contra los líderes aumentó en mínimo en un 50%, entre 2017 y 2018.

56. Al margen de la disparidad en las cifras, lo cual puede tener explicación en la falta de unidad conceptual frente al concepto de líder o defensor de derechos humanos, lo cierto es que todos los informes coinciden que entre los años 2016, 2017 y 2018 hubo un aumento en los asesinatos de personas dedicadas a la defensa de derechos humanos en el país.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

57. De las cifras expuestas vale la pena precisar que, según la Defensoría, de las 1.608 afectaciones a personas que defienden los derechos, 1.126 son hombres y 482 corresponden a mujeres defensoras de los derechos humanos[52]. Igualmente, reportó en el Informe Defensorial de Violencias Basadas en Género, que de 75 casos de defensoras de derechos humanos atendidos en el año 2018, 58 correspondieron a mujeres y 17 a personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. De estos, el 74.6% se refirió a casos de amenazas, el 17.3% ataques o atentados, el 1,3% persecución y el 6,6% a casos de violencia sexual[53]. A partir de estas cifras, la entidad concluyó que las garantías de participación y liderazgo para esta población se han visto limitadas como consecuencia del contexto sociopolítica del país[54].

58. En síntesis, la Sala Plena reafirma el valor de la tarea ejercida por la población líder y defensora de derechos humanos para la vigencia del orden democrático, participativo y pluralista. La persecución y el asesinato de líderes sociales no solo implica la violación a sus derechos fundamentales como individuos, sino que además representa la afectación de las colectividades que representan. Por ello, las cifras de victimización relatadas generan una grave alarma que debe ser atendida; la protección de estas personas constituye una obligación ineludible del Estado, principalmente en lo que respecta a propender por la garantía de sus derechos, en especial los de la vida, integridad y seguridad personal y debido proceso[55].

B. LOS DEBERES CONSTITUCIONALES E INTERNACIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS. EL ESTADO DEBE GARANTIZAR EL EJERCICIO DEL *DERECHO A DEFENDER DERECHOS*

59. Los mandatos constitucionales e internacionales protegen la labor de la población líder y defensora de derechos humanos. La importancia de las actividades que desarrollan y, en muchos casos, su calidad de sujetos vulnerables y de especial protección constitucional, permite afirmar la existencia de un deber especial de protección *iusfundamental* del Estado[56]. La vocería de los intereses de la comunidad de la que hacen parte, así como de las activida-

des de control y denuncia, ha derivado en riesgos que comprometen su vida, integridad personal y el libre ejercicio de las labores de representación que han asumido de diferente manera. Ello implica para el Estado deberes de respeto, protección y garantía que se traducen, en consecuencia, en obligaciones de abstención y de actuación.

(http://www.legal.unam.mx/index.php?pag=1&mod=20632&mod=605)

60. El cumplimiento de estos deberes se vincula con el enfoque de "seguridad humana" referido recientemente por la Corte en la Sentencia SU-020 de 2022. En esa oportunidad la Sala sostuvo que la comprensión del proceso de reincorporación de quienes suscribieron el AFP requiere una perspectiva holística y comprehensiva propia del enfoque de *seguridad humana*. Ese enfoque implica tomar en serio los diversos riesgos a los que se enfrenta el desarrollo de la vida personal y comunitaria. La preocupación por la seguridad estatal, que desde luego no desaparece, se complementa por un énfasis particular en la garantía de aquellas condiciones requeridas para que sea posible "vivir libres del temor y la miseria", "disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos" y "desarrollar plenamente su potencial humano". Según sostuvo la Sala, ello no supone abandonar "el elemento militar". De lo que se trata, indicó, es de resaltar la importancia de articular esa dimensión de la seguridad "con otras medidas y acciones dirigidas también a cubrir las amenazas que afectan la vida misma de las personas, sus relaciones con otras personas y su comunidad, con el territorio que habitan, sus posibilidades de acceder a condiciones que les permitan vivir libres de necesidades, de enfermedades, de ignorancia, de discriminaciones y de estigmatizaciones (…)".

61. Este enfoque, ampliamente desarrollado por la referida Sentencia, apoyándose para ello en algunos instrumentos de derecho internacional[57], se articula plenamente con la cláusula de Estado Social, la vigencia de un orden justo y el reconocimiento de la dignidad humana como fundamento de la organización política. Corresponde a las autoridades públicas desplegar sus competencias a efectos de remover, incluso en contextos sociales complejos, los obstáculos que impiden a las personas *vivir bien*, como *quieren* y sin *humillaciones*[58]. Este objetivo, que condensa las aspiraciones social, libertaria y democrática en las que se funda la Constitución de 1991 imprime el sentido a la actuación de los poderes públicos e incluso de los particulares.

62. La seguridad humana, especialmente sensible a la integración social de las personas y de sus comunidades, así como al fortalecimiento de sus capacidades, encuentra su lugar no solo en los instrumentos internacionales de derechos humanos sino también en la Constitución Política. Este enfoque implica que, además de "la estabilidad y seguridad estatal que provee el poder militar" es necesario considerar "la situación económica, la salud, la seguridad personal y las libertades individuales". Como lo advirtió la Corte con precisión en la citada Sentencia SU-020 de 2022, la seguridad humana se extiende a la garantía de las condi-

ciones "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"[59].

63. Este enfoque compromete directamente a las autoridades y cualifica el modo en que deben actuar. La intervención estatal se justifica no solo para reaccionar cuando sobrevienen riesgos significativos para el ejercicio de los derechos. También exige adoptar medidas adecuadas para prevenirlos y, con ello, no solo disminuir la incertidumbre frente a su ocurrencia sino fortalecer las posibilidades de las personas de definir y desarrollar su plan de vida. No pueden las autoridades contraer su actuación a los casos en los que ha tenido lugar la violación de los derechos. Es indispensable prever competencias, procedimientos e instrumentos para anticipar los riesgos y precaver su aparición.

64. La aproximación descrita supone, además, una especial responsabilidad respecto de la protección de las personas que han asumido la vocería de comunidades o grupos a efectos de exigir la progresiva protección de sus derechos. Los líderes sociales, que al propio tiempo se erigen en defensores de derechos humanos, integran una cadena -anclada al derecho de todas las personas a participar en las decisiones que las afectan- que relaciona a las comunidades con las autoridades públicas. Ese liderazgo desencadena riesgos especiales no solo por las tensiones que sus reclamos pueden suscitar con los intereses de otros grupos o autoridades, sino también por la progresiva visibilidad de las personas que lo asumen. La inacción estatal frente a las vicisitudes que acompañan tal liderazgo puede conducir a su parálisis. Y ello no puede ocurrir. Ese liderazgo, ejercido con el propósito de impulsar los derechos humanos, cumple una tarea fundamental en contextos en los cuales el sistema representativo no logra captar y canalizar exigencias legítimas de las comunidades. En un sentido similar a lo que ocurre con las veedurías, el liderazgo social constituye una expresión participativa de la democracia y, en consecuencia, las medidas para la protección de los derechos de quienes lo ejercen deben ser oportunas, precisas, constantes y en extremo diligentes[60].

65. Este enfoque constituye un sólido punto de partida para reconocer y caracterizar el derecho a defender derechos. Este derecho, reconocido y desarrollado en instrumentos e informes de organismos internacionales[61], tiene además su lugar en la jurisprudencia constitucional. Este tribunal se ha referido en diferentes oportunidades a su contenido y fundamento. En el Auto 098 de 2013 reconoció que la defensa de los derechos humanos implica (i) la libertad de promover, divulgar y exigir "de forma individual o colectiva el cumplimiento de los derechos humanos" y (ii) el derecho a "una protección especial por parte del Estado,

consistente en unos mínimos de garantías para promover el ejercicio de este derecho, ser objeto de medidas que prevengan la violencia en su contra y los protejan de forma efectiva cuando se presenten riesgos contra su vida, integridad y seguridad personal(…)".

http://www.ilsa.org.co/node/3...1&idcat=605

66. La defensa y la difusión de los derechos humanos constituyen, a su vez, el objeto del deber establecido en el artículo 95.4 de la Constitución. Se trata de un requerimiento que excede la obligación de respeto de los derechos ajenos previsto en el artículo 95.1. En efecto, los ciudadanos no solo tienen la obligación de abstenerse de ejecutar comportamientos que interfieran injustificadamente en los derechos de los demás. Adicionalmente, les corresponde asumir comportamientos activos encaminados a su defensa y difusión. De este modo, el ejercicio del derecho a defender derechos exige de aquel que lo invoca o ejerce el cumplimiento de un deber de contenido equivalente[62]. Ello supone reconocer su carácter universal y renunciar al uso de medios violentos. El derecho y el deber se integran en una relación estrecha que contribuye a fijar su alcance y sus límites.

67. Las Sentencias T-469 de 2020 y T-111 de 2021 destacaron la especial condición de las personas que asumen la defensa de los derechos humanos. En esa dirección, advirtieron que "[s]on 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". Dijo la Corte que "tan importante es esta labor que el Constituyente previó que todos los colombianos estamos llamados a ser defensores de derechos"[63]. De esa manera, "[l]os ciudadanos que responden activamente a este llamado se convierten en piezas clave para preservar la democracia, asegurando que esta permanezca abierta, plural y participativa". Según la Corte, "[e]llo cobra especial relevancia en escenarios de transición, en los que es indispensable velar por la libertad efectiva de opinión, pensamiento e ideología, como características del régimen democrático"[64]. Alzar la voz por la defensa de los derechos humanos, ejecutar acciones para promover su vigencia y requerir comportamientos para su desarrollo se inserta, a juicio de la Sala Plena, en el propósito constitucional de materializar un orden justo[65].

68. El derecho a defender derechos humanos tiene un fundamento múltiple y una estructura compleja. Su adscripción a diversas disposiciones constitucionales que prevén derechos y enuncian principios definitorios del Estado tiene como resultado el reconocimiento de múltiples posiciones jurídicas, definitivas y *prima facie*, que amparan a sus titulares y vinculan a las autoridades y a los particulares[66]. El objetivo final del derecho consiste en garantizar un ámbito de actuación ***seguro*** y ***libre*** para que defensoras y defensores reclamen el respeto,

la garantía y la protección de los derechos humanos. El activismo pacífico a favor de los derechos humanos constituye una manifestación especialmente protegida dado que se integra al código genético de la Constitución de 1991 (http://www.nistatsu.com/viewstats?sid=1206326&ccid=605).

69. La protección de la **seguridad personal y comunitaria** para emprender las actividades de defensa de los derechos, de un lado, y el amparo de las **libertades** requeridas para su ejercicio, de otro, conforman el núcleo de la protección constitucional de los defensores de derechos humanos. Se trata de dos dimensiones vinculadas por el enfoque ya referido de la seguridad humana.

70. En el primer plano -el de la **seguridad personal y comunitaria**- el derecho tiene por objeto resistir el miedo o temor de emprender la defensa de los derechos. Pretende preservar la inmunidad física y moral de los defensores, de su familia y de las comunidades a las que se integran. Conforme a esto, el derecho a defender derechos implica **(A)** la protección de los derechos a la vida (art. 11), a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12) y a no ser discriminado (art. 13). Derivado de este reconocimiento, los defensores de derechos humanos son titulares **(B)** de un derecho de defensa frente al Estado a que omita cualquier acción que los prive de la vida, que afecte su integridad -física o moral- o libertad personal o que los estigmatice. Igualmente, de los defensores se predica **(C)** un derecho de protección frente al Estado a que este impida que terceros ejecuten acciones que tengan por objeto o efecto la eliminación de su vida, la afectación de la integridad -física o moral- o libertad personal o la estigmatización en razón de las actividades de defensa de los derechos humanos. En adición a ello, y en virtud de la eficacia de los derechos frente a terceros según lo previsto en el artículo 86, también existe **(D)** un derecho de defensa frente a los particulares a impedir que estos emprendan acciones cuyo objeto o efecto sean los acabados de referir.

71. La justificación de este primer grupo de derechos es particularmente potente tal y como lo ha advertido la Corte. En efecto, la obligación de protección "no se explica únicamente en razón de los deberes generales que le asiste al Estado en materia de derechos humanos, especialmente respecto a la vida y la seguridad"[67]. Ello es así dado que "[c]uando la persona amenazada es un líder o defensor de derechos humanos, se ensancha considerablemente el espectro de derechos y principios involucrados, a tal punto que su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático"[68].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

72. En el segundo plano -el de las **libertades protegidas**- el derecho tiene como propósito garantizar las condiciones para que la labor directamente relacionada con la promoción o impulso de los derechos pueda realizarse sin obstáculos. Este conjunto de libertades adquiere un valor particular en tanto su ejercicio pretende materializar el lenguaje de la civilidad y la tolerancia, el lenguaje de los derechos humanos. Precisamente en esa dirección la Corte ha señalado que "las denuncias sobre violaciones de derechos humanos tienen la naturaleza de discursos especialmente protegidos"[69]. Ese particular resguardo se extiende entonces a las personas y organizaciones que asumen la tarea de divulgarlo. Bajo esa perspectiva, en virtud del derecho a defender derechos **(E)** se protegen las libertades de expresión (art. 20), circulación (art. 24), reunión (art. 37) y asociación (art. 38)[70]. Ello implica, a su vez, que los defensores son titulares **(F)** de un derecho de defensa frente al Estado a que omita interferencias injustificadas que impidan u obstaculicen el ejercicio de esas libertades, **(G)** de un derecho de protección también frente al Estado a que este impida interferencias injustificadas en esas libertades por parte de terceros. A su vez, y como se indicó, los defensores son titulares **(H)** de un derecho frente a los particulares a impedir que impongan restricciones no permitidas en esas libertades.

73. Al lado de estos dos grupos de derechos existen otros que, sin perder su autonomía, constituyen instrumentos imprescindibles para su garantía. De una parte, **(I)** el derecho de acceder a documentos públicos, a recibir información sobre la gestión pública y a disponer su divulgación (arts. 20 y 74) y, de otra, **(J)** el derecho de acceso a la administración de justicia para exigir la protección de los derechos (arts. 29 y 229). Este último implica, entre otras cosas, la posibilidad de que las autoridades competentes avancen en las investigaciones dirigidas al esclarecimiento oportuno de las afectaciones a la vida, la integridad y la libertad de los defensores.

74. La interpretación y aplicación de cada uno de los derechos y libertades debe ser especialmente sensible al impacto acentuado que su violación tiene para las mujeres. Cuando las mujeres asumen la vocería de los derechos pueden enfrentarse a diversas formas de estigmatización que se vinculan a comprensiones patriarcales de su rol, inadmisibles por completo frente a una Constitución que ha puesto en el primer lugar de sus preocupaciones la prohibición de discriminación. Por ello, (i) el análisis sobre la infracción del derecho a defender derechos cuando este es invocado por las mujeres y (ii) la respuesta estatal para su protección, debe incluir un enfoque de género claro y efectivo. Bajo esta perspectiva, también es necesario considerar los impactos específicos que puedan afectar a otros líderes o lideresas que encaminen su actuación a la protección de minorías, grupos insulares o tradicionalmente discriminados.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

75. El derecho a defender derechos no constituye una suma de posiciones jurídicas. En él convergen, confiriéndole una fisonomía propia, derechos y libertades protegidas cuya función se explica recíprocamente. Algunos de tales derechos son un medio para la garantía de otros al tiempo que su alcance es precisado a partir del contenido de los demás. Esa conexión se explica en tanto la salvaguarda de todas las posiciones constituye una condición necesaria para optimizar la labor de promoción y defensa de los derechos humanos. La protección deficiente o la interferencia desproporcionada de cualquiera de ellas tiene la capacidad de que el derecho como un todo pierda sentido. A su vez, y como ha quedado dicho, la violación de cualquiera de las facetas de este derecho tiene una réplica negativa en la filosofía democrática en la que se asienta la Carta Política de 1991.

76. Es por ello que la protección de ese derecho no se agota en el amparo aislado de cada una de sus manifestaciones. Exige, de conformidad con el enfoque de seguridad humana, planes articulados y ordenados que reflejen los objetivos, competencias y procedimientos necesarios para que los líderes y lideresas, que como voceras de sus comunidades reclaman la protección de los derechos humanos, desarrollen las actividades en un contexto seguro y libre.

77. Con apoyo en las consideraciones precedentes, la Corte identificará -a partir de los instrumentos, disposiciones y pronunciamientos relevantes- el alcance de algunos de los derechos específicos que se predican de las personas que defienden, en su condición de líderes y lideresas, los derechos humanos.

78. La CIDH ha señalado que las autoridades competentes tienen el deber de actuar con la debida diligencia para **prevenir**, **investigar** y **sancionar** cualquier violación de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos. Igualmente ha señalado que las actuaciones estatales deben realizarse con la debida **diligencia** para evitar incurrir en una violación de los derechos humanos[71]. Acorde con ese tribunal, "la obligación del Estado de garantizar los derechos a la vida e integridad personal de las personas se ve reforzada cuando se trata de un defensor o defensora de derechos humanos"[72].

79. La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, adoptada por Naciones Unidas[73], se refirió a este derecho. Si bien no es un instrumento jurídicamente vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano[74], se constituye en una pauta de interpretación importante para la labor de protección de los de-

rechos fundamentales. Dicho documento, en síntesis, precisa que los defensores de derechos humanos tienen derecho a la protección, a la libertad de reunión, a la libertad de asociación, al acceso a los organismos internacionales y a comunicarse con ellos, a la libertad de opinión y expresión, de protesta, a desarrollar y debatir ideas nuevas sobre derechos humanos, a un recurso eficaz y de acceso a la financiación. Todos estos derechos se interrelacionan y permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa de los derechos humanos que se materializan en el ejercicio del derecho a defender derechos.

(http://www.instarcom/viewslets/?sid=1206326&cid=605)

80. A juicio de la Sala Plena, el Estado debe garantizar el libre ejercicio de este *derecho-deber* y brindar las condiciones mínimas para ello, pues cuando se obstaculiza la defensa de los derechos humanos, se afecta el conjunto de la sociedad y se pone en riesgo la vigencia del orden democrático.

81. Son diversas las formas de liderazgo amparadas por la Constitución y encaminadas a asumir vocerías de variada naturaleza y tonos. A partir de un ensamble del pluralismo (art. 1), la libertad de conciencia (art. 18) y la libertad de expresión (20), es posible concluir que en una democracia todos los reclamos legítimos y pacíficos deben encontrar su espacio y lugar para desarrollarse en condiciones de seguridad. Se trata de una línea continua de protección, integrada por liderazgos a veces coincidentes y a veces opuestos. Pero todos ellos, según las condiciones, merecedores de la protección del Estado.

82. El presente capítulo se divide en dos apartados. El primero, hace referencia a los deberes del Estado con el fin de proteger a la vida de la población líder y defensora de derechos humanos desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional. El segundo identifica los principales deberes del Estado hacia la población líder y defensora de derechos humanos a partir de las directrices de la Comisión IDH. El énfasis, a partir de los deberes, tiene por objeto identificar y destacar la especial responsabilidad del Estado en esta materia. Tales deberes, como podrá constatarse, son el correlato necesario de derechos constitucionales fundamentales reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales y cuya garantía es inaplazable.

(i) Los deberes del Estado con el fin de proteger los derechos básicos de las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206526&ccid=605)

83. Cuando la población líder y defensora de derechos humanos está sometida a riesgos insoportables sobre su vida debido a la actuación de agentes estatales o de terceros, es imperativo que el Estado adopte las medidas tendientes a proteger a la persona, para que el riesgo que se cierne sobre ella no se materialice[75]. La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos. A continuación, se presenta una síntesis de las líneas más importantes de sus pronunciamientos.

a) ***Derecho a la vida y a la seguridad personal de la población líder y defensora de derechos humanos***

84. El preámbulo de la Constitución Política contempla la vida como uno de los valores en los que se asienta el ordenamiento constitucional. En los artículos 2 y 11 superiores se prevé que las "autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia", por tratarse de un derecho de carácter fundamental e "inviolable"[76].

85. La Corte Constitucional reconoce el **derecho a la vida** como la base para el ejercicio de los demás derechos y, en consecuencia, exige una especial protección constitucional[77]. De esta manera, el compromiso de defensa de la vida, como bien constitucionalmente protegido, se instituye prioritariamente en un deber imperioso de protegerla por parte de las autoridades[78]. Acorde con la jurisprudencia de este tribunal el derecho fundamental a la vida tiene dos ámbitos vinculantes para el Estado: respeto y protección[79]. Esto implica que las autoridades públicas tienen una obligación de doble vía: (i) abstenerse de vulnerar el derecho a la vida y (ii) evitar que terceras personas afecten o transgredan este derecho.

86. El derecho a la seguridad personal constituye una faceta del derecho a la vida. Está incorporado al ordenamiento jurídico colombiano no solo a partir de disposiciones directamente constitucionales sino de aquellas integradas al bloque de constitucionalidad (artículo 93)[80]. La Corte ha reiterado que el derecho a la seguridad personal adquiere especial relevancia cuando es invocado por sujetos que, con ocasión de su actividad social o de su pertenencia a ciertos grupos vulnerables, están sometidos a riesgos desproporcionados, como es el caso de defensores de derechos humanos, minorías étnicas, líderes de oposición y/o minorías políticas[81].

87. De acuerdo con la jurisprudencia[82], el derecho a la seguridad personal le impone al Estado los siguientes deberes:

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

> **Identificar** el riesgo extraordinario al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos. Adicionalmente, debe advertir oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado. Esta obligación implica que no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado. **Valorar**, con base en un estudio detallado de cada situación, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado. **Definir** oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice. **Adoptar** medidas con **enfoque diferencial**, cuando se trate de, entre otros, líderes sindicales, líderes campesinos y comunitarios, líderes indígenas y afrodescendientes y, en general, defensores de derechos humanos[83]. **Asignar** los medios y medidas de protección de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso. De tal manera que la medida sea eficaz. **Evaluar** periódicamente la evolución del riesgo extraordinario y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución. **Actuar** de forma efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario y adoptar acciones específicas para mitigarlo o aminorar sus efectos. **Prohibir** que la administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias. De producirse el riesgo, por parte de la administración, se debe amparar a los afectados.

88. Ahora bien, con el propósito de delimitar objetivamente el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento jurídico colombiano, la jurisprudencia de esta Corte estableció una escala de riesgos, tomando en cuenta dos variables. Por un lado, los niveles de tolerancia jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas. Por otra parte, los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades.

89. Bajo tales parámetros se reconocen cinco niveles de riesgo: (i) mínimo[84]; (ii) ordinario, soportado por todos aquellos que viven en sociedad[85]; (iii) extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; (iv) extremo, esto es, que amenaza la vida o la integridad personal[86]; y (v) consumado[87]. A partir de tal caracterización la Corte ha reiterado que "el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de los riesgos extraordinarios [y extremos], que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar".

90. La jurisprudencia de la Corte Constitucional[88] ha establecido unos factores objetivos y subjetivos que deben considerar las autoridades encargadas de valorar el riesgo (UNP) al momento de decidir si hay lugar a la protección especial. Dichos criterios son:

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

i) **La amenaza debe ser real**. Con el fin de validar que la amenaza es real es necesario que pueda ser convalidada objetivamente. Esto implica que no debe tratarse de una situación hipotética.

ii) **La amenaza debe ser individualizable**. Debe estar dirigida contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas; solo así se puede establecer si el riesgo es extraordinario y no ordinario.

iii) **Se deben identificar las características específicas del amenazado**. En tal sentido se debe valorar el lugar de residencia, la pertenencia a un grupo de especial protección constitucional, la situación económica, la actividad profesional, la labor que desempeña, los vínculos familiares, entre otros. En esta valoración es imperioso determinar, si debido a las circunstancias específicas del solicitante, este se encuentra expuesto a una situación de mayor vulnerabilidad y, por lo tanto, "sus derechos fundamentales corren un riesgo superior de ser violados en relación con el resto de la población".

iv) **Se debe analizar el entorno en el que se presentan las amenazas**[89]. Es necesario analizar las circunstancias "históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas"[90].

v) **Inminencia del peligro**. La valoración de las circunstancias descritas debe permitir a la autoridad competente determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave e inminente de la vida que amenace los derechos fundamentales de la persona[91].

91. En la situación concreta de los líderes y lideresas sociales la Corte ha resaltado que, por la función que cumplen y por su especial papel dentro del proceso de transición política que atraviesa el país, "se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, pues al ser de alguna manera directa o indirectamente, la cara visible de una comunidad u organización, pueden ver afectada su integridad y seguridad personal. Por ende, tales sujetos gozan de una presunción de riesgo, que sólo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad"[92]. La activación de dicha presunción "genera en cabeza de la autoridad competente la obligación de adoptar medidas de protección, que en todo caso deben ser eficaces, oportunas, idóneas y tanto fáctica como temporalmente adecuadas para la protección de la vida, la seguridad y la integridad del solicitante y de su familia"[93].

92. De conformidad con lo expuesto, los deberes de las autoridades del Estado encuentran su fundamento en la existencia de un derecho a la seguridad personal que, teniendo en cuenta la situación de los líderes defensores de derechos humanos, tiene como punto de partida la

presunción de riesgo para su vida e integridad personal.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

b) ***Derecho al debido proceso administrativo de la población líder y defensora de derechos humanos como derecho constitucional fundamental***[94]

93. El artículo 29 de la Constitución consagra el derecho al debido proceso como garantía en "toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". Como ya se expuso, la UNP, como entidad competente para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar, tiene el deber de valorar de manera técnica y específica las particularidades del caso y el contexto en que se encuentra. Todas estas consideraciones deben finalmente plasmarse en el acto administrativo que define la situación, de manera tal que el solicitante entienda el razonamiento que llevó a la UNP a adoptar la decisión correspondiente y pueda controvertir aquellos argumentos que no comparta.

94. Esta Corte ha establecido al menos tres subreglas relevantes respecto del contenido y alcance del derecho al debido proceso en el marco del análisis de los actos administrativos proferidos por la UNP en el proceso de valoración del nivel de riesgo, el otorgamiento y la finalización de medidas de protección[95]: (i) el deber de realizar un nuevo pronunciamiento cuando exista insuficiente motivación[96]; (ii) el deber de dar a conocer la evaluación del nivel de riesgo y su motivación completa como instrumentos importantes para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la medida que permiten al ciudadano conocer los fundamentos de lo decidido por la UNP[97]; y (iii) el deber de motivación técnica[98].

95. En la Sentencia T-224 de 2014[99] la Corte precisó que "existe vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal, cuando la valoración del nivel de riesgo o de las medidas de protección no está fundada en un estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada. Las consideraciones de índole técnico deben plasmarse en el acto administrativo que define la situación de riesgo, de manera tal que el interesado conozca el razonamiento que llevó a la UNP a adoptar cierta decisión y pueda controvertir aquellos argumentos que no comparta"[100].

96. Del deber de motivación descrito en los anteriores términos se deduce que, si la administración pretende definir o modificar el nivel de riesgo o las medidas de protección en contra de lo sugerido en estudios técnicos, tiene el deber de argumentar suficientemente su decisión, con base en otros conceptos especializados en los cuales se expongan clara y específi-

camente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que sustentan dicho cambio. Esto es así, pues las determinaciones sobre el alcance del derecho a la seguridad personal siempre deben estar sustentadas en conceptos expertos, y si se van a desconocer los existentes, deben oponerse otros que demuestren de manera racional y razonable los motivos por los cuales las nuevas apreciaciones respecto de la seguridad de un individuo son más acertadas[101].

97. En la Sentencia T-469 de 2020 la Corte resaltó que, en la práctica, algunos individuos especialmente vulnerables no cuentan con los medios o las oportunidades para allegar medios de prueba adicionales sobre las amenazas que enfrentan, más allá de sus propios relatos. La Sala precisó que "[e]n ocasiones, además, trasladar la carga de la prueba -así sea sumaria- sobre el solicitante puede resultar desproporcionado en tanto desconoce la vulnerabilidad de algunos sectores que no cuentan con los medios mínimos para acreditar su rol social o para aportar las pruebas conducentes que demuestren las amenazas que se ciernen sobre su vida"[102]. Es por ello que en esta sentencia se reiterará que la carga de la prueba recae sobre la UNP, a quien corresponde confirmar o desvirtuar el nivel de amenaza.

98. Una vez el juez de tutela identifica las circunstancias concretas en las que resulta necesario adelantar una nueva evaluación como consecuencia del amparo del derecho al debido proceso, esta corporación ha ordenado el restablecimiento de medidas de protección previamente otorgadas a un individuo, mientras culmina una nueva evaluación de riesgo[103].

99. En particular, esta medida se ha adoptado en los casos de modificación de esquemas de protección en los que concurren uno o varios de los siguientes factores: (i) las personas están categorizadas con riesgo extraordinario; (ii) existen pruebas de la situación apremiante del accionante o hay elementos suficientes para concluir que el riesgo al que está sometido así lo amerita; (iii) la amenaza proviene de agentes o factores que previamente materializaron esos riesgos[104]; (iv) se comprueban circunstancias no valoradas por la entidad; (v) la adopción de medidas de protección ordenadas por organismos como la Comisión IDH o la CIDH[105] y/o (vi) cuando la UNP no motiva adecuadamente por qué es necesaria la disminución de algunas medidas de protección pese a que el porcentaje del nivel de riesgo no varió o lo hizo de forma poco significativa[106].

100. Visto lo anterior, para garantizar el derecho fundamental al debido proceso y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección personal, las actuaciones y decisiones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración y definición de medidas de protección deben estar justificadas en estudios técni-

cos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

101. En síntesis, la UNP tiene el deber de garantizar las medidas de protección que estime adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo sobre una persona se materialice. La adopción de dichas medidas debe ser oportuna y ajustada a las circunstancias del caso particular. Adicionalmente, las decisiones proferidas tienen que respetar las garantías propias del debido proceso administrativo y, en particular, la carga de motivación. El razonamiento debe estar soportado en argumentos técnicos y específicos sobre su situación, y no en consideraciones abstractas sobre el nivel de riesgo o en consideraciones ocultas que no permitan al interesado "conocer las razones por las cuales este fue denegado u otorgado de manera diferente a sus expectativas, ya que para ejercer el derecho a la defensa requiere saber a qué argumentos oponerse"[107].

c) ***Derecho de las lideresas y defensoras de derechos humanos a que exista un especial enfoque de género cuando se adoptan medidas para la protección de sus derechos***[108]

102. La situación concreta de las lideresas y defensoras de derechos humanos ha implicado para la Corte un esfuerzo por identificar los riesgos especiales a los que se enfrentan. En esa dirección ha identificado que, dentro de los riesgos para las mujeres, se encuentra su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en las zonas afectadas por el conflicto armado. Según la Corte ello ha constituido una causa directa de desplazamiento forzado de las mujeres, así como el riesgo superlativo de que sean víctimas de violencia sexual, "en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados"[109]. Sobre el particular, en el Auto 092 de 2008 la Corte dijo:

> "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. Se ha informado a la Corte por numerosas entidades que las mujeres que adquieren visibilidad pública por el ejercicio de su derecho a la participación a través de su desempeño como líderes, miembros o representantes de organizaciones de mujeres, representantes de organizaciones sociales o comunitarias, promotoras de derechos humanos, educadoras, funcionarias públicas, promotoras de salud, líderes sindicales y posiciones afines, han sido objeto de homicidios, persecuciones, detenciones, retenciones arbitrarias, torturas, desapariciones, minas antipersonal, actos terroristas, actos de violen-

cia sexual y amenazas por parte de los miembros de los grupos armados ilegales. Estos actos criminales también se han dirigido contra los miembros de las familias o las personas allegadas a las mujeres que adquieren visibilidad pública por sus labores como líderes o promotoras sociales, cívicas o de los derechos humanos, están expuestas, como lo están los hombres que adquieren tal visibilidad, a la violencia propia del conflicto armado que se desarrolla en nuestro país, y como tal sufren actos criminales de esta índole; sin embargo, en los últimos años ha habido una alarma creciente entre las entidades nacionales e internacionales que protegen los derechos humanos, sobre el incremento en la incidencia de crímenes de naturaleza socio-política contra mujeres líderes en el marco del conflicto armado, y dentro del grupo de mujeres víctimas, contra las líderes sociales y sindicales, defensoras de derechos y representantes de organizaciones políticas, cívicas, comunitarias y económicas".

(http://www.hchr.org.co/publicaciones/informes_anuales/informe2006/cap_vi_violencia_mujeres.pdf#page=1&zoom=auto,-74,206326&ccid=605).

(…)

103. Respecto de la atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y de la protección de sus derechos, la Corte Constitucional identificó dieciocho facetas de género del desplazamiento forzado[110], destacando como patrones estructurales de violencia y discriminación de género, "la violencia contra las mujeres líderes o que adquieran visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos". Esta faceta fue precisada por la Corte de la siguiente manera:

"Las mujeres desplazadas que lideran procesos de reivindicación de los derechos de la población en situación de desplazamiento sufren una agudización significativa de su nivel de riesgo de ser víctimas de violencia política o social. En muchos casos, las mismas amenazas e intimidaciones que generaron el desplazamiento originario de las mujeres las siguen hasta los lugares de recepción, y allí se reproducen y materializan de nuevo, generando mayores riesgos y desplazamientos sucesivos de las afectadas junto con sus grupos familiares. En otros casos, las mujeres desplazadas que asumen el liderazgo de organizaciones de población desplazada, organizaciones de mujeres, promoción de derechos humanos o liderazgo social y comunitario, se ven expuestas a múltiples amenazas, presiones y riesgos por parte de las organizaciones armadas ilegales, que en no pocas oportunidades desembocan en su asesinato".

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=603)

104. Luego, en la Sentencia T-496 de 2008, la Corte advirtió que "la violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado constituye una violación grave de la Constitución Política, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario". En dicho contexto la vulneración de derechos de las mujeres por su condición de género se acentúa debido a la vulnerabilidad. Ello exige de las autoridades públicas "el deber de emprender acciones integrales, racionales, coordinadas y cuidadosamente diseñadas para atacar en forma directa los factores que generan el impacto diferenciado de la violencia desplegada por el conflicto armado sobre las mujeres colombianas".

105. Existe entonces, considerando tales circunstancias, el derecho a que la seguridad personal y el debido proceso incorporen efectivamente un enfoque de género que tome debidamente en cuenta las circunstancias especiales que afectan a las mujeres que asumen liderazgos de sus comunidades o en defensa de los derechos humanos.

106. De dicha providencia se destaca la necesidad de que "cualquier estrategia oficial de prevención del impacto desproporcionado del conflicto armado sobre las mujeres, que pretenda abordar los distintos factores causantes de tal fenómeno, debe a su vez prever medidas de fondo para atacar las causas profundas que subyacen a tales factores, como es la discriminación estructural de la mujer en numerosos ámbitos de la sociedad colombiana[111]".

107. La Corte se pronunció nuevamente sobre este asunto en el Auto 098 de 2013. En dicha oportunidad, la Sala valoró la situación de las mujeres líderes en la comunidad desplazada y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajaban por la población desplazada por la violencia.

108. En la decisión señalada, esta corporación estudió diversos insumos aportados al proceso por diferentes autoridades. Concluyó que "en los últimos años el riesgo derivado del ejercicio de liderazgo y promoción y defensa de derechos fundamentales para las mujeres desplazadas y aquellas que trabajan a favor de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado –en adelante, mujeres defensoras de derechos humanos o mujeres defensoras- se ha agravado de forma exacerbada, aparejando para ellas cargas desproporcionadas, injustificadas e intolerables, abiertamente violatorias de la normatividad nacional e internacional que las protege en tanto mujeres y en su rol como defensoras de derechos humanos". Además, encontró que esta situación de violencia se ha exacerbado desde el 2009 y que este agravamiento se dio en "un contexto general de violencia que cierne contra de los hombres y mujeres que optan por la defensa de los derechos humanos en el país".

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

109. Igualmente, la Corte encontró que existe una vulneración múltiple y grave de los derechos fundamentales de las mujeres líderes. En concreto, en relación con los derechos (a) a la defensa de los derechos humanos; (b) a la vida; (c) a la integridad personal; (d) a la libertad de conciencia, expresión y pensamiento; (e) a la libre circulación y a la inviolabilidad del domicilio; (f) a la participación, reunión y asociación; (g) a la protección de la familia y el interés superior del menor de edad; (h) a la honra y al buen nombre y (i) a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

110. Asimismo, la Corte valoró el avance en la solución de las fallas identificadas en el Auto 200 de 2007. Identificó tres falencias adicionales. Primero, el procedimiento para que las mujeres desplazadas accedan a los esquemas de protección de las alcaldías y la UNP no tenía "mecanismos de articulación adecuados y ágiles tendientes proteger con inmediatez los derechos fundamentales de las mujeres". Segundo, la estrategia de prevención carecía de desarrollo y no existía información sobre la efectividad de los resultados. Indicó la Corte que se "observa con preocupación la bajísima cobertura de las medidas de protección a mujeres líderes desplazadas indígenas, afrocolombianas y campesinas, toda vez que, de acuerdo a lo expuesto en el contexto fáctico de la presente decisión, estas mujeres se encuentran especialmente expuestas a los embates del conflicto armado interno". Tercero, los mecanismos de protección previstos eran unidimensionales y no respondían a las afectaciones individuales, familiares, colectivas y comunitarias.

111. Como consecuencia de lo anterior, (i) constató que se presentaba un agravamiento del riesgo desde 2009 y que el Estado "carece de una política integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos"; (ii) conminó a las entidades competentes para que redoblaran sus esfuerzos para evitar la perpetuación de la situación; (iii) corrió traslado de la providencia a la FGN, la PGN y la Defensoría del Pueblo para que iniciaran las actuaciones pertinentes y (iv) comunicó el auto a diferentes ONG. Por último, (v) declaró el incumplimiento de los deberes del Estado en materia de protección y (vi) emitió diferentes órdenes tendientes a conjurar la situación descrita, entre ellas la presentación de informes y la reforma de los programas de protección existentes para el momento.

112. Adicionalmente, en el Auto 737 de 2017 la Sala de Seguimiento de Desplazados analizó el cumplimiento de las órdenes estructurales proferidas en el Auto 098 de 2013, particularmente las relativas (i) al diseño e implementación de una política pública integral de promoción de la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno con enfoque de género; (ii) a los ajustes y aplicación del programa de prevención y protección de

los derechos a la vida, integridad y seguridad de la mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que apoyan a la población víctima de desplazamiento forzado; y (iii) al empleo de la presunción de riesgo extraordinario de género sobre las mujeres líderes desplazadas y miembros de organizaciones del país.

113. La Sala concluyó que el Gobierno logró demostrar un cumplimiento formal de tales órdenes, por cuanto avanzó en la formulación participativa del "Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos", así como en los arreglos normativos requeridos para facilitar su implementación. Sin embargo, las autoridades competentes "no dieron cuenta de la ejecución de las medidas específicas, acordes con las necesidades y riesgos particulares que enfrentan las mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres desplazadas, más allá de las medidas ordinarias dispuestas por el programa de protección a cargo del Ministerio del Interior y de la UNP, motivo por el cual el nivel de cumplimiento que debe declarar esta Sala Especial, en términos de goce efectivo de derechos, es ***bajo***".

114. Así las cosas, la Sala advirtió que "persiste un *bloqueo institucional* reflejado en la falta de claridad en los mecanismos para hacer seguimiento y evaluación de la gestión adelantada por el Gobierno, que se traduzca en una mejora significativa y objetivamente verificable de la situación de las mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres, que es necesario superar para asegurar el goce efectivo de sus derechos".

d) ***Derecho de la población líder y defensora de derechos humanos a contar con una respuesta efectiva del Estado en las investigaciones de los delitos cometidos en su contra***

115. En la Sentencia T-469 de 2020, la Corte se ocupó de analizar el concepto de "avance en el esclarecimiento" utilizado por la FGN. Encontró que dentro de la metodología adoptada por la Fiscalía, se define dicho concepto como "los casos en los que, como mínimo, se ha identificado al posible responsable de la conducta, se tiene una inferencia razonable sobre su autoría o participación en los hechos y un Juez de control de garantías ha emitido una orden de captura. Igualmente, el indicador incluye los casos en los que se ha formulado imputación, se ha presentado el escrito de acusación (casos en juicio) o se ha dictado sentencia"[112].

116. Organizaciones de la sociedad civil han advertido que el nivel de impunidad real es mucho más alto de los resultados que se anuncian. En pocas palabras, "esclarecimiento no es igual a disminución de impunidad"[113]. Por su parte, el Procurador Delegado para la defensa de los Derechos Humanos le manifestó a la Corte, en dicho proceso, que el real esclarecimiento se logra con la sentencia judicial que pone fin al proceso, pues solo entonces puede decirse que el Estado ha cumplido su labor[114]. Así mismo, la Comisión IDH recordó al Estado colombiano que "es indispensable contar con estadísticas claras que establezcan el número de casos con el resultado alcanzado, en particular los casos con sentencias condenatorias en las cuales se identifiquen a quienes fueran responsables y se determine la verdad sobre las causas que motivaron los crímenes con sentencias condenatorias"[115].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

117. Al respecto, la Corte concluyó que "[e]l concepto de "avances en el esclarecimiento" que actualmente emplea la Fiscalía General (i) no responde cabalmente a la función constitucional encomendada a dicha entidad; (ii) se presta a confusión y, (iii) puede aplicarse en detrimento del derecho a la seguridad de los líderes sociales".

118. A la FGN le corresponde adelantar una investigación rigurosa y recolectar el material probatorio que, de ser el caso, le permita formular la acusación contra los presuntos autores y determinadores del ilícito, ante un juez de conocimiento, quien determinará su responsabilidad y aplicará la sanción correspondiente. Con el fin de materializar el mandato de investigación y sanción efectiva se creó, al interior de la FGN, la UEI para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, responde a esta preocupación. Su objetivo es la investigación, persecución y acusación, ante las autoridades judiciales competentes, para así "garantizar el fin de la impunidad", a través de la imposición de la sanción "con penas justas y proporcionadas"[116].

119. Por lo tanto, la Corte reitera que la "labor de la Fiscalía no culmina con la formulación del escrito de imputación o acusación". Tampoco puede aceptarse que el asesinato de un líder o lideresa social se ha "esclarecido" cuando se profiere una medida de aseguramiento a un presunto responsable que podría luego ser absuelto. La superación de la impunidad no debe equipararse con estas fases iniciales del proceso penal. A juicio de la Corte, solamente cuando el juez de conocimiento determine la responsabilidad y aplique la sanción correspondiente, a partir de las investigaciones serias y contundentes de la FNG, "es posible concluir que se ha esclarecido un caso y que se ha hecho justicia"[117].

120. Este análisis es absolutamente relevante no solo para la presentación de estadísticas veraces sino porque, al calificar el riesgo, la UNP tiene en cuenta el nivel de avance del proceso en la FGN. La Corte determinó que, "cuando una persona denuncia amenazas en su contra, existe una probabilidad prácticamente nula de que se identifique, judicialice y condene al responsable"[118]. Por ello, la Sala estableció dos reglas. Primero, que "el estancamiento en las investigaciones judiciales no sea razón suficiente para desvirtuar la amenaza real sobre una persona"[119]. Segundo, que "no es razonable que la Unidad Nacional de Protección asuma, como un criterio determinante, que la investigación de las amenazas no haya derivado en resultados concretos"[120].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

121. Sumado a lo expuesto, en el Auto 098 de 2013, la Corte aseguró que la población líder y defensora de derechos humanos se le debe garantizar la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición que aseguren que los crímenes en su contra sean investigados, juzgados y sancionados. En esa oportunidad la Corte afirmó:

> En el artículo 9 de la Declaración de Defensores se establece que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo y a ser protegido en caso de que sean vulnerados sus derechos fundamentales. De acuerdo con ello, los Estados deben adoptar las medidas administrativas y judiciales que sean necesarias para atender y proteger a los defensores y defensoras víctimas de amenazas, hostigamientos y actos de violencia. Por ello, Colombia debe garantizar una investigación pronta e imparcial de las violaciones, asegurar el enjuiciamiento de los autores, la ejecución de las decisiones o sentencias y el establecimiento de medidas de reparación adecuadas para las víctimas.
>
> Este precepto es consistente con varios instrumentos internacionales aprobados por Colombia: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 8), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículos 2 (3) y 9 (5)), la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Artículos 13 y 14), La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Artículo 6) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 25) y a Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Artículo 4).
>
> A nivel regional, esta prerrogativa fue reconocida en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Artículo 13) y La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Artículo 7).

La garantía efectiva del derecho a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, reviste especial importancia en los contexto de violencia generalizada contra los defensores y defensoras como el caso de Colombia. En la medida en que el Estado no investigue, sancione y aplique las sanciones previstas en la Ley, aumenta la probabilidad de que las agresiones sean perpetradas de manera reiterada y generalizada. Con ello, se propicia la perpetuidad de las condiciones sociales que generan e incrementa la violencia en contra de los defensores y defensoras. Así, al Estado le asiste la obligación constitucional inaplazable de garantizar que los actos de violencia contra los defensores y defensoras no queden en la impunidad.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

(ii) Los principales deberes del Estado respecto de la población líder y defensora de derechos humanos a partir del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

122. La Corte reconoce que la labor de defensa de los derechos humanos se garantizará cuando el Estado logre erradicar amenazas, agresiones físicas, psíquicas o morales, actos de hostigamiento[121], represalias o presiones indebidas contra la población líder y defensora de derechos humanos. Para ello, el Estado debe adoptar medidas efectivas a favor de las personas defensoras que permitan (i) prevenir actos de violencia en su contra; (ii) facilitar los medios necesarios para que puedan ejercer su liderazgo; (iii) protegerlas cuando son objeto de amenazas con mecanismos que eviten atentados contra su vida e integridad; (iv) generar las condiciones para erradicar violaciones que provengan de agentes estatales o de particulares y (v) combatir la impunidad investigando seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra.

123. La Comisión IDH, con base en la jurisprudencia de la CIDH y en el análisis concreto sobre la situación de la población líder y defensora de derechos humanos en Colombia, ha especificado que la obligación del Estado respecto de las personas defensoras de derechos humanos es la de prevenir las violaciones en su contra y proteger a las que están en riesgo. Ello implica: a) asegurar las condiciones para que realicen sus actividades libremente; b) no impedir su trabajo y resolver los obstáculos existentes a su labor; c) evitar y responder a actos destinados a criminalizar indebidamente su trabajo; d) protegerlas si están en riesgo, lo cual puede involucrar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la CIDH; y e) investigar, esclarecer, procesar y sancionar los delitos cometidos en su contra[122].

124. Para ello, los Estados deben implementar una **política integral de protección**[123] que garantice, en general, los siguientes mínimos: (i) contemplar la participación de las personas defensoras de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la elabo-

ración de las normas que puedan regular un programa de protección al colectivo en cuestión; (ii) abordar de forma integral e interinstitucional la problemática de acuerdo con el riesgo de cada situación y adoptar medidas de atención inmediata frente a denuncias de defensores; (iii) crear un modelo de análisis de riesgo que permita determinar adecuadamente el riesgo y las necesidades de protección de cada defensor o grupo; (iv) crear un sistema de gestión de la información sobre la situación de prevención y protección de los defensores de derechos humanos; (v) diseñar de planes de protección que respondan al riesgo particular de cada defensor y a las características de su trabajo; (vi) promover una cultura de legitimación y protección de la labor de los defensores de derechos humanos; y (vii) dotar de los recursos humanos y financieros suficientes que respondan a las necesidades reales de protección de los defensores de derechos humanos[124].

(http://www.vlexlatam.com/vlexstats/?id=1306326&tcid=605)

125. De forma particular, son varios los deberes del Estado hacia la población líder y defensora de derechos humanos. Siguiendo las directrices de la Comisión IDH a continuación se mencionan los principales:

a) El deber de asegurar las condiciones para que realicen sus actividades libremente

126. El Estado colombiano tiene el deber de generar las condiciones para prevenir y responder los ataques contra las personas defensoras de derechos humanos. Solo de esta forma podrán ejercer libremente sus liderazgos.

127. En el ámbito de la prevención, es obligación del Estado crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute del derecho a defender derechos. Para ello, la Comisión IDH sugiere una política pública que incluya: (i) implementar ambientes propicios para la defensa de los derechos humanos lo cual implica suprimir ambientes hostiles o peligrosos para la protección de los derechos humanos[125]; (ii) actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad[126]; (iii) estimular una cultura de legitimación y reconocimiento al trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos[127]; (iv) reconocer públicamente el papel fundamental que ejercen las personas defensoras para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho[128]; (v) garantizar la presencia del Estado en los territorios.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

128. Ahora bien, para la construcción de la política pública es imperioso generar espacios de diálogo entre las y los defensores o sus organizaciones y las autoridades correspondientes, con el fin de identificar, diseñar o implementar programas e intervenciones adecuadas para garantizar su seguridad y su labor[129]. Por lo tanto, la Comisión IDH encuentra necesario instaurar mesas de trabajo que permitan fortalecer el diálogo con la población líder y defensora de derechos humanos y, de esta forma, conocer los problemas que las afectan. De forma concreta, la Comisión IDH sugiere facilitar dicha participación en la Mesa Nacional de Garantías[130].

b) El deber de no impedir su trabajo y resolver los obstáculos existentes que afectan el ejercicio de su labor

129. La descalificación de la población líder y defensora de derechos humanos por parte de funcionarios del Estado atenta contra su derecho a ejercer libremente la labor a la que se dedican. Ello puede vulnerar su integridad y generar un ambiente hostil que dificulte el ejercicio legítimo de su libertad de asociación[131]. No se trata entonces solamente de generar espacios libres de estigmatización sino de abstenerse de ser el causante de dichas estigmatizaciones.

130. En el caso concreto de Colombia, los señalamientos y estigmatización provenientes del Estado contra la población líder y defensora de derechos humanos[132] ha generado, a juicio de la Comisión IDH, un riesgo inmediato para sus comunidades y familias. Por ello, es necesario (i) exigir a los funcionarios públicos abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a autoridades tradicionales, líderes y lideresas indígenas; o que sugieran que actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos[133]; (ii) abstenerse de participar en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan[134]; (iii) sancionar cualquier intento por parte de autoridades gubernamentales de cuestionar la legitimidad del trabajo que llevan adelante personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones[135]; y (iv) proveer a las defensoras y defensores un recurso adecuado cuando son objeto de declaraciones estigmatizantes que pueden afectar su reputación, comprometer su integridad personal, o dar pie a facilitar su criminalización[136].

c) El deber de evitar actos destinados a criminalizar indebidamente su trabajo

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

131. La Comisión IDH entiende que uno de los medios para criminalizar a la población líder y defensora de derechos humanos es a través del uso indebido del derecho penal[137]. A su juicio, la interposición de denuncias infundadas y la criminalización de las defensoras y defensores que participan en protestas sociales constituyen un obstáculo para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos[138].

132. La criminalización no solo tiene efectos individuales, también puede tener efectos colectivos. En palabras de la Comisión "cuando se criminaliza a personas que desempeñan funciones significativas de una sociedad, pueblo o comunidad, como líderes sociales y comunitarios o autoridades indígenas esto tiene un impacto muy negativo en el colectivo pues no solamente se afecta a la persona procesada penalmente sino a la sociedad en la que se desempeña al verse impedido de ejercer su posición de representación, liderazgo o autoridad[139]. 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 social[140]".

133. Por lo tanto, la Comisión ha expresado que espera del Estado colombiano asegurar que sus autoridades o terceros se abstengan de manipular el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades de defensa de los derechos humanos y asegurar la aplicación las sanciones debidas en caso de que ocurra[141].

d) Deber de protección de la población defensora de derechos humanos que se encuentre en riesgo

134. Los defensores de derechos humanos no solamente deben contar con los medios suficientes y necesarios para ejercer su labor, en los términos ya expuestos. También tiene derecho a ser protegidos cuando son objeto de amenazas contra su vida e integridad[142]. La Comisión IDH ha sugerido al Estado colombiano que el programa de protección considere: (i) generar espacios de diálogo y participación entre la población líder y defensora de derechos humanos y las autoridades correspondientes con el fin de identificar o diseñar e implementar programas e intervenciones adecuadas y efectivas para garantizar su seguridad; (ii) asegurar la cobertura nacional de los programas de protección en zonas rurales y del interior del país, en particular en las zonas dejadas por la guerrilla de las FARC, donde existiría un mayor

riesgo para las personas defensoras debido a una ausencia o debilidad institucional en dicho territorio; (iii) asegurar la idoneidad y efectividad de las medidas de protección a través de la concertación y evaluación periódica de estas; (iv) determinar o valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere de medidas de protección o remitir a la autoridad competente para hacerlo, así como ofrecer a la persona en riesgo información oportuna sobre las medidas disponibles[143]; (v) implementar esquemas de protección temporal, y deberá mantenerse mientras no se resuelvan las causas estructurales de la violencia y el hostigamiento en contra de las personas defensoras de derechos humanos[144]. Los mecanismos y programas de protección son de vital importancia en contextos de riesgo, sin embargo, ha precisado que no deben ser el único medio para proteger a las personas defensoras de derechos humanos; (vi) establecer competencias y responsabilidades claras de las autoridades que intervengan en la implementación y vigilancia de las medidas de protección y asegurar jurídicamente las atribuciones con que cuenten dichas autoridades para tales fines.

135. Sobre las medidas de protección, la Comisión IDH también ha recomendado para el caso de Colombia que estas sean adecuadas, idóneas y efectivas, concertadas, urgentes, flexibles y con enfoque diferenciado. Una medida es adecuada, idónea y efectiva cuando logra enfrentar la situación de riesgo en que se encuentra la persona y es capaz de producir los resultados para el que han sido concebidas. Para examinar si las medidas satisfacen dichos parámetros, la Comisión IDH ha indicado que se deben tener en cuenta los siguientes elementos: (i) las medidas deben ser congruentes con las funciones que desempeña la persona protegida; (ii) se debe evaluar el nivel de riesgo para adoptar y monitorear las medidas correspondientes; (iii) se debe garantizar la posibilidad de que sean modificadas según la variación de la intensidad de riesgo y las condiciones contextuales e individuales de la persona defensora.

136. Las medidas deben ser concertadas con el protegido o protegida. A juicio de la Comisión IDH, es necesario que "la modalidad de las medidas de protección sea acordada en consulta con las personas defensoras para concretar una intervención oportuna, especializada y proporcional al riesgo que pudiera enfrentar, tomando en cuenta los contextos, las situaciones específicas y el tipo de riesgo de las personas a ser protegidas, asegurando un enfoque diferencial". Para ello sugiere (i) contar con un registro sistematizado de beneficiarios que se articule con las medidas a ser implementadas; (ii) diseñar conjuntamente la modalidad de las medidas de protección; (iii) conformar un equipo de protección que participa en los esquemas de seguridad debe garantizar que su personal sea designado con la participación activa y aprobación de las personas beneficiarias del esquema, de tal manera que les genere confianza[145]; (iv) las medidas de protección no deben ser brindadas por los servidores o agentes de seguridad que, según los beneficiarios, estarían involucrados en los hechos denunciados; (v) es recomendable la designación de escoltas de confianza[146]; (vi) el Estado debe disponer de un cuerpo de seguridad estatal separado del que ejerce las actividades de inteligencia y contrainteligencia, y cuyo personal encargado de la protección sea seleccionado, incorporado, capacitado y entrenado con absoluta transparencia[147]; (vii) aquellos esquemas de pro-

tección proporcionados por empresas de vigilancia privadas subcontratadas deben ser monitoreados de manera constante, a fin de medir su desempeño y efectividad; (viii) las responsabilidades y capacidades de distribución necesarias requieren estar claramente definidas en relación con las personas que brindan protección y los funcionarios del Estado responsables del esquema; (ix) el Estado debe brindar entrenamiento y capacitación, con un enfoque de derechos humanos, a las personas que brindan servicios de protección subcontratados[148]; (x) el sistema de protección debe incluir un mecanismo de mapeo de riesgo que refleje la situación de riesgo en las diferentes regiones y territorios colombianos, que identifique las zonas en las que ocurren los actos de violencia y hostigamiento y permita relacionarlo con los esquemas de protección. A su vez, esto permite prever y mejorar las acciones de prevención y protección a ser implementadas, como por ejemplo el establecimiento de sistemas de alertas tempranas eficaces[149].

137. Las medidas deben ser adoptadas con urgencia y flexibilidad**.** Para ello sugiere: (i) simplificar los procesos y trámites administrativos de las entidades encargadas de otorgar protección; (ii) establecer plazos para la presentación de información, que a la vez de ser razonables permitan una respuesta rápida por parte del Estado[150]; (iii) el esquema de protección debe ser lo suficientemente flexible para que las medidas de protección que lo componen puedan ser reforzadas o reorientadas oportunamente, dependiendo del nivel de riesgo, urgencia y necesidad, considerando que estos elementos son variables a través del tiempo; y (iv) los esquemas de protección deben permitir el traslado acompañado de defensores fuera de la jurisdicción de la escolta asignada, en zonas de fronteras jurisdiccionales, de acuerdo a las necesidades de la persona protegida[151].

138. Los esquemas de protección deben tener en cuenta enfoques diferenciados. La población líder y defensora de derechos humanos es objeto de diferentes contextos y situaciones. A continuación, se señalan los enfoques que según la Comisión IDH debe considerar el Estado.

Enfoque de género. Este debe estar dirigido a identificar las particularidades y los riesgos específicos que enfrentan colectivos de mujeres como lideresas indígenas, afrodescendientes, defensoras de derechos humanos, lideresas de juntas de acción comunal, entre otras[152].

En el caso de las mujeres defensoras de derechos humanos el deber de protección y respuesta del Estado es de naturaleza reforzada dada su situación de riesgo particular en razón de la discriminación histórica que han sufrido en virtud de su sexo y las causas que persiguen[153]. El Estado tiene, con base en el artículo 7.b) de la Convención de Belém do Pará,

un deber específico de protección cuando se tiene el conocimiento de un contexto de violencia contra las mujeres y defensoras de derechos humanos[154]. En este sentido, el enfoque de género debe tenerse en cuenta en el momento de evaluación del riesgo, ya que podría traducirse en un impacto diferenciado del nivel de riesgo, así como en la implementación de las medidas de protección[155].

Enfoque étnico[156]. En los esquemas de protección de comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas, el Estado debe tener en cuenta la ubicación geográfica, las necesidades particulares y especial situación que han enfrentado estas comunidades en el contexto del conflicto armado. Para comunidades alejadas, sin acceso a electricidad o señal satélite, la Comisión IDH ha reconocido que medidas tales como botones de pánico o teléfonos celulares no son de utilidad, y que la simple visita de un representante estatal en la región o la instalación de alumbrado eléctrico pueden ser más efectivas para disuadir la violencia. Asimismo, se deben diseñar estrategias integrales para la implementación de medidas de protección colectivas[157].

Enfoque comunidad LGBTI. Esta población debe ser actora en el proceso de diseño y adopción de medidas de protección[158]. Las medidas deben contemplar un enfoque que tome en consideración la expresión de género, la identidad de género y la orientación sexual de las personas que acuden al Estado en busca de protección[159].

e) Obligación transversal de investigar, esclarecer, procesar y sancionar los delitos cometidos en su contra

139. Los delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos se deben combatir con recursos judiciales idóneos y efectivos[160] que propendan por varios fines (i) "establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos", (ii) "proveer lo necesario para remediarla"[161] y (iii) "dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos"[162]. Según la Comisión IDH, "el medio más eficaz para proteger a las personas defensoras de derechos humanos es investigar eficazmente los actos de violencia en su contra y sancionar a los responsables"[163], pues solo así es posible identificar las causas, solucionarlas y evitar su repetición. La CIDH sostiene que "para garantizar la protección de las personas defensoras, es una obligación fundamental del Estado la lucha contra la impunidad"[164]. Si no se ataca la impunidad[165], continúan los actos de hostigamiento, ataques y

asesinatos contra la población líder y defensora de derechos humanos, se incrementa su situación de indefensión y desprotección, y se abona un terreno amedrentador e intimidatorio[166] no solo entre líderes y lideresas sino en sus comunidades.

140. La Comisión IDH ha establecido que la eficiente determinación de la verdad en el marco de la obligación de investigar una muerte debe mostrarse desde las primeras diligencias con toda acuciosidad. Un recurso judicial idóneo y eficaz contra la impunidad debería responder a las siguientes características (i) la investigación debe ser diligente, seria[167], independiente, transparente y oportuna de tal manera que permita identificar a los autores intelectuales y materiales de los delitos, procesarlos y garantizar una reparación adecuada[168]; (ii) las investigaciones deben responder a líneas lógicas de investigación. Esto implica que deben considerar la complejidad de los hechos, el contexto[169] en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión, asegurando que no haya omisiones en el recaudo de prueba[170]; (iii) las investigaciones deben tomar en cuenta el rol del defensor o defensora como punto de partida[171]. A partir de allí y con las pruebas recaudadas se debe diseñar y ejecutar una investigación que conduzca al debido análisis de las hipótesis de autoría, por acción o por omisión, en diferentes niveles, explorando todas las líneas investigativas pertinentes para identificar a los autores[172]. Entre los aspectos que el Estado debe investigar se encuentran por ejemplo: el tipo de actividad que realizaba la persona defensora al momento de las agresiones y qué personas o intereses se podrían encontrar contrapuestos o podrían ser afectados por dicha actividad[173]; (iv) las investigaciones deben responder a protocolos que tengan en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos y, de esta forma, permitan desarrollar hipótesis sobre la comisión del delito como represalia a la labor de la persona defensora[174]. Para ello es necesario coordinar, unificar y sistematizar las investigaciones sobre actos de agresión y hostigamiento cometidos contra las personas defensoras y sus organizaciones. Por ejemplo, la consideración de un mismo *modus operandi* en torno a delitos cometidos contra un número de líderes sociales o dirigentes de movimientos políticos de oposición, puede comportar la identificación de un patrón o de un elemento común de sistematicidad; (v) las investigaciones deben buscar la verdad[175] no solo por las víctimas sino por los familiares de las víctimas[176]; (vi) las investigaciones se deben realizar en un plazo razonable, deben ser expeditas, se deben evitar dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos, de esta forma se protegen los intereses de las víctimas, se preserva la prueba e incluso se salvaguardan los derechos de toda persona que en el contexto de la investigación sea considerada sospechosa[177]; (vii) los operadores de justicia deben además tomar en cuenta los instrumentos internacionales que protegen a las personas defensoras. Los operadores de justicia deben velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe y lealtad procesal[178].

141. La investigación diligente, en estos casos, no se limita a practicar un gran número de diligencias sin estar orientadas a conducir a la verdad ni a la apertura y permanencia de las investigaciones a lo largo del tiempo sin actividad ni a la obtención de resultados que aisladamente pudieran tener este tipo de investigaciones. La debida diligencia no quedará acreditada, si el Estado ignora de manera deliberada las hipótesis del delito relacionadas con el papel de defensor o defensora de derechos humanos, o no la investiga de manera exhaustiva. Por último, la Comisión IDH resalta que la articulación de las diferentes instituciones que realizan actividades de investigación y judicialización de amenazas y ataques a defensores impacta en la eficacia de dichas actividades, evitándose duplicaciones y logrando la ejecución de procedimientos más rápidos y eficientes[179].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Balance y determinación de las exigencias constitucionales en materia de garantía de los derechos constitucionales de los líderes y lideresas sociales

142. El derecho a defender los derechos ampara el activismo pacífico a favor del reconocimiento, la protección y ampliación del conjunto de garantías denominadas "derechos humanos". Expresa la idea de que existen diferentes intérpretes que, con tono más o menos crítico, reivindican su eficacia. El discurso de los derechos humanos y los reclamos hechos a su amparo, nutren las prácticas democráticas y promueven la primacía que promete el artículo 5º de la Constitución. Las personas y las organizaciones sociales son intérpretes naturales de las normas que establecen esos derechos, y la vocería que por su intermedio se ejerce constituye una de las más nobles y difíciles tareas en sociedades en las cuales, aún hoy, diferentes grupos pretenden aniquilar su eficacia.

143. Ese *derecho a defender los derechos humanos,* como ha quedado expuesto en otro lugar de esta providencia, se encuentra conformado por un amplio haz de posiciones jurídicas que se derivan de la obligación de respetar, garantizar y proteger los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos, la seguridad personal, al debido proceso, al ejercicio libre de ese liderazgo y a la justicia efectiva.

144. En virtud de la *obligación de respeto* 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 hostiles, la estigmatización, la criminalización, la amenaza, o la injerencia arbitraria a los derechos de reunión, protesta social y demás libertades.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

145. La *obligación de garantía* implica prevenir las violaciones de derechos de las personas defensoras en el ejercicio de su trabajo. Esta obligación se materializa en la adopción de medidas integrales de prevención de carácter jurídico, político, administrativo y legal. Ello implica, entre otras cosas, la obligación de crear una cultura y ambiente propicio para la defensa de los derechos humanos, la capacitación de funcionarios públicos y el enfrentamiento de problemas estructurales que ocasionan la violencia contra los defensores.

146. La *obligación de protección* exige adoptar medidas que aseguren los servicios de protección con suficiencia de recursos financieros y humanos, en coordinación con otras entidades del Estado. Igualmente, un sistema de análisis del riesgo flexible, a través del cual se valoren por lo menos las dimensiones contextual e individual. Ello implica que dicho sistema debe permitir señalar las necesidades concretas y familiares, además de la vulnerabilidad específica de algunos grupos de defensores desde una perspectiva de género, étnico racial y cultural. Tales medidas deben ser eficaces e idóneas, es decir, que sean acordes con las funciones que desempeñan los líderes de modo que puedan realizar efectivamente su trabajo. Del mismo modo deben ser, por un lado, inmediatas, funcionales al contexto y durante el tiempo que la persona las necesite; y, por otro, flexibles, que puedan ser modificadas según la variación del riesgo. Para el cumplimiento de lo anterior, es necesario contar con procesos de evaluación constante para construir o escoger las medidas que sean idóneas y que permitan continuar desempeñando las funciones a los defensores.

147. La Corte encuentra que el ensamble de ambas perspectivas, la judicial emprendida por este tribunal y la adelantada por la Comisión IDH, permite identificar los contenidos mínimos que debe satisfacer un sistema de protección de la actividad de líderes y lideresas sociales. Dicho sistema puede identificarse a partir del reconocimiento de cuatro derechos básicos, al que se adscriben diferentes posiciones y relaciones jurídicas. Esos derechos deben ser articulados en una política pública participativa, con enfoque étnico y de género y con adecuados sistemas de seguimiento. A continuación, la Corte enuncia los contenidos de los derechos:

Derecho	Contenidos específicos del derecho

Derecho a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana *Estos contenidos deben ser aplicados tanto a medidas individuales como a medidas colectivas*	A la implementación oportuna de las recomendaciones de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y a la definición de una metodología para la adopción de planes de acción dentro de las Comisiones Intersectoriales para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)
	A la adopción de rutas colectivas de protección cuando se encuentren satisfechas las condiciones para ello
	A la existencia e implementación de un plan que garantice la presencia efectiva de las instituciones estatales con competencia para la prevención del riesgo
	A la existencia e implementación de un enfoque de seguridad en el que la Fuerza Pública, en especial la Policía Nacional, fortalezca su rol de prevención y protección de la sociedad civil ante las diversas formas de violencia
	A la existencia e implementación de mecanismos (Chat de reacción inmediata) de atención y respuesta ante emergencias para prevenir y proteger la vida, integridad y libertad de la población líder y defensora de derechos humanos en situación de riesgo
	A la identificación del riesgo extraordinario o extremo al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos, a que se advierta oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado y a que se adopten de oficio las medidas de protección necesarias
	A la valoración, con base en un estudio detallado de cada situación, de la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado.
	A la definición oportuna de las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo identificado se materialice
	A la adopción de medidas con enfoque diferencial tomando en consideración, entre otras cosas, el género, la orientación sexual o la pertenencia a comunidades étnicamente diferenciadas
	A la asignación de los medios y medidas de protección de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso
	A la evaluación periódica de la evolución del riesgo extraordinario y a que se tomen las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
	A la actuación efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario y a que se adopten acciones específicas para mitigarlo o aminorar sus efectos
	A la proscripción de cualquier decisión que cree un riesgo extraordinario o extremo para las personas en razón de sus circunstancias

(http://www.mstats.com/viewstats/asid=120632&accid=602)

	A la protección de las mujeres lideresas ante el riesgo de violencia sexual
Derecho al debido proceso	A la notificación de todas las actuaciones adelantadas en el curso del procedimiento, garantizando la participación real y efectiva del afectado
	A la incorporación formal, en los procedimientos de valoración, de la presunción de riesgo de los líderes sociales
	A la debida motivación técnica del grado de protección reconocido, considerando que la carga de la prueba está en cabeza de la entidad técnica
	A la presentación de una motivación especial cuando se pretenda recudir el nivel de protección otorgado inicialmente
	A la adopción de medios tecnológicos que permitan presentar solicitudes de protección de forma sencilla, de fácil diligenciamiento y acceso
	A la adopción en los procesos administrativos de un enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ecid=605).

	A la existencia y ejecución de reglas, criterios y directrices con alcance nacional y territorial, para asegurar ambientes propicios para la defensa de los derechos humanos, eliminando ambientes hostiles o peligrosos
Derecho a ejercer libremente el liderazgo social y como defensor de los derechos humanos	A la existencia y ejecución de reglas, criterios y directrices con alcance nacional y territorial, para actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad
	A la existencia y ejecución de reglas, criterios y directrices con alcance nacional y territorial, que propicien una cultura de legitimación y reconocimiento al trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos
	Al reconocimiento público del papel fundamental que ejercen las personas defensoras para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho
	A que los funcionarios públicos se abstengan de realizar declaraciones (i) que estigmaticen a líderes o lideresas indígenas, afrodescendientes y de organizaciones de mujeres, o (ii) que sugieran que actúan de manera indebida o ilegal, por realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos
	A que se adopten directrices o reglas encaminadas a prevenir actuaciones que estigmaticen a la población líder y defensora de derechos humanos
	A que se divulgue de manera amplia y eficaz la regulación ya existente (Decreto1444 de 2022) relacionada con la no estigmatización de la población líder y defensora de derechos humanos
	A que los funcionarios públicos se abstengan de participar en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan
	A que se investigue a las autoridades que cuestionen la legitimidad del trabajo que llevan adelante personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones
	A que las directrices, regulaciones, campañas y publicidad de las autoridades atiendan el enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa
	A que exista un recurso adecuado a disposición de los defensores y defensoras cuando son objeto de declaraciones estigmatizantes que pueden afectar su reputación, comprometer su integridad personal, o dar pie a o facilitar su criminalización
	A que se garantice en las instancias existentes (Consejo Nacional de Paz y los Consejos Territoriales de Paz) o que se creen, la participación de la población líder y defensora de derechos humanos en la toma de decisiones que los afectan

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Derecho a la justicia efectiva[180]	A que exista y se implemente un plan para promover y fortalecer rutas de acceso a la justicia, incluyendo la denuncia, para que la población líder y defensora de derechos humanos pueda denunciar a los grupos y organizaciones criminales
	A la verdad, reparación y garantías de no repetición.
	A que se prevea y se aplique el enfoque de género y la perspectiva de interseccionalidad a través del desarrollo estratégico de los casos
	A que se adelante 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 defensora de derechos humanos, garantizando una reparación adecuada
	A que las investigaciones tomen en cuenta el rol del defensor o defensora como punto de partida
	A que las investigaciones tomen en cuenta el enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa afectado.
	A que las autoridades ofrezcan estadísticas reales sobre el esclarecimiento de delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos
	A que las investigaciones respondan a protocolos que tengan en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos
	A priorizar la investigación de los determinadores de los hechos que constituyan delitos contra la población líder y defensora de derechos humanos
	A que las investigaciones se realicen en un plazo razonable, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos

C. RESPUESTA ESTATAL PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS.

148. A continuación, la Sala Plena se ocupará de identificar las medidas que el Estado ha propuesto para respetar, garantizar y proteger a la población líder y defensora de derechos humanos. Se hará énfasis en *(a)* las medidas adoptadas por el Estado antes de la suscripción

del AFP; *(b)* la Política de Garantías establecida en el AFP; *(c)* el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO) y la Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y *(d)* el Plan de emergencia para la protección a personas líderes sociales, defensoras de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz; y *(e)* la ruta de protección a cargo de la UNP.

(https://www.hastats.com/viewstats/?aid=1206326&rcid=605)

a) ***Las medidas adoptadas por el Estado antes de la suscripción del AFP***

149. De las medidas adoptadas por el Estado para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos, antes del AFP, se destacan el Proceso Nacional de Garantías, el Programa de Garantías para mujeres defensoras y la creación y regulación de la UNP. Esta regulación se concentró en la obligación de protección y de participación de la sociedad civil en la construcción de propuestas que respondan al tema de seguridad.

150. El **Proceso Nacional de Garantías para la labor de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales (Proceso Nacional de Garantías)** fue un espacio de interlocución solicitado por organizaciones de la sociedad civil para dialogar con el Estado y con acompañamiento de la comunidad internacional[181]. Su objetivo es garantizar el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, generando para ello un ambiente favorable sin enfrentar ningún tipo de agresiones[182].

151. Como espacios de concertación[183] para pactar medidas que garanticen el derecho a defender derechos se instauró la Mesa Nacional de Garantías dividida en tres subgrupos de trabajo: (i) prevención y protección; (ii) investigación de las agresiones ocurridas contra los defensores de DDHH en todo el país; (iii) mujer y género[184]; y la Mesa Territorial de Garantías encargada de llevar a cabo audiencias territoriales de garantías, actos de reconocimiento a la labor de la defensa de los derechos, balances territoriales de la situación de seguridad, e incidencia para la realización de CERREM[185]. La entidad responsable de su funcionamiento es el Ministerio del Interior.

152. **El Programa de garantías para mujeres defensoras** ha buscado, entre otras cosas, (i) fortalecer los procesos organizativos de las lideresas y defensoras de derechos humanos, (ii) identificar las formas de prevención del riesgo para el grupo familiar, (iii) promover la participación de las lideresas en espacios de representación y toma de decisiones, (iv) impulsar el

reconocimiento público y la difusión de la labor realizada por mujeres defensoras, (v) la adecuación de las medidas materiales de protección y (vi) el mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a través de este programa lo lidera la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos[186].

153. Sumado a lo anterior, se creó la campaña de comunicaciones para la no estigmatización liderada por el Ministerio del Interior en 2017; así como campañas territoriales en Antioquia y Cauca en 2019; y el protocolo para el comportamiento de la Fuerza Pública, en el marco de la protesta social adoptada en Bogotá y otras ciudades; entre otros[187].

154. La **UNP** fue creada mediante el Decreto 4065 de 2011 y tiene como objeto articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección individual y colectiva. Es una entidad adscrita al Ministerio del Interior.

155. En atención a las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República en la **Ley 1448 de 2011**, se adoptaron tres decretos relacionados con la protección de personas en riesgo -Decretos 4800, 4635 y 4636 de 2011-.

156. El **Decreto 4800 de 2011**[188] fortaleció el Programa de Defensores Comunitarios de la Defensoría del Pueblo como estrategia de prevención y protección a las víctimas, a través del acompañamiento permanente a comunidades en riesgo y en zonas afectadas por el conflicto armado (art. 201). La regulación ordenó elaborar, validar y actualizar a nivel departamental, regional o local, unos Planes Integrales de Prevención a las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que contengan estrategias y actividades claras de prevención a partir de una metodología rigurosa (art. 202). También ordenó a los Comités de Justicia Transicional implementar planes de contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno (art. 203). Así mismo, previó que el Gobierno Nacional debería diseñar e implementar una estrategia de lucha contra la impunidad orientada al fortalecimiento institucional para el impulso de investigaciones y el acceso a la justicia (art. 208).

157. A la UARIV le asignó, entre otras cosas, el diseño e implementación de una estrategia integrada de comunicaciones, que atienda la diversidad cultural y el grupo poblacional al cual se dirige, y que divulgue una cultura de paz, el contenido de los derechos humanos y de los derechos de las víctimas, el respeto de los mismos, la oferta estatal existente para prote-

gerlos y la importancia de la reconciliación (art. 209). Al Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario le ordenó recopilar, elaborar y actualizar el mapa de riesgo de comunidades, autoridades, organizaciones de víctimas, organizaciones para la reclamación de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley (art. 217). Por último, al Ministerio de Defensa le asignó la tarea de definir, de manera participativa, las medidas de protección colectiva dirigidas a mitigar el riesgo de comunidades indígenas y afrocolombianas, organizaciones de víctimas y de organizaciones de mujeres, y tendrán en cuenta las necesidades y características particulares tanto culturales, territoriales y de vulnerabilidad que tengan dichas colectividades (art. 218).

158. En concreto, con relación a la prevención y la protección, el Decreto (i) define la prevención, la prevención temprana y la prevención urgente; (ii) relaciona estos conceptos con el derecho a la no repetición; (iii) define el deber de protección; (iv) obliga a la formulación de planes integrales de prevención y de planes de contingencia; (v) establece el mapa de riesgo; (vi) crea la Red de observatorios de DDHH y DIH y les da funciones a las entidades para liderarlo; (vii) regula funciones específicas del Sistema de Alertas Tempranas – SAT; (viii) ordena medidas de capacitación de funcionarios públicos en el marco del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos; (ix) exige la formulación de una "estrategia nacional de lucha contra la impunidad", de una "estrategia de comunicación para las garantías de no repetición, de una "pedagogía para la reconciliación y construcción de paz"; (x) ordena medidas de articulación entre los programas de atención y protección y la difusión de los programas de protección; y (xi) dispone la creación de programas de protección colectiva y su articulación con procesos de retornos, reubicaciones y restitución de tierras.

159. El **Decreto 4635 de 2011**[189] ordenó, bajo la dirección del Ministerio del Interior, la formulación del programa nacional de protección, medidas individuales y colectivas de protección integral diferencial de carácter étnico, etario y de género, según el nivel de riesgo evaluado para cada caso. Estas medidas tienen alcance individual, pero podrían extenderse a toda la comunidad cuando su pervivencia se vea amenazada por las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Para tal efecto, se deberán atender los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la materia. Además, precisó que la entidad competente para la implementación de los programas de protección determinará su conveniencia, viabilidad y aplicabilidad con la concertación de los consejos comunitarios.

160. El **Decreto 4633 de 2011**[190] establece en cabeza del Estado la obligación de adoptar medidas de protección a las comunidades y pueblos indígenas, entre ellas, garantizar el envío de socorros y alimentos a la población indígena en riesgo, adecuados culturalmente y con en-

foque diferencial, proporcionar los medios de transporte necesarios para la evacuación de las familias que se encuentren en las zonas de conflicto y promover acuerdos para la evacuación de niños, niñas, mujeres y adultos mayores indígenas, de zonas sitiadas o cercadas, o para la liberación de integrantes de los pueblos indígenas retenidos. Además, enfatiza que cuando la comunidad o el pueblo indígena lo consideren pertinente el Estado, mediante el Ministerio del Interior, coordinará con las autoridades indígenas la creación de planes específicos de protección del pueblo o comunidad.

(http://www.ibltos.com/visores/?id=120633&tipo=605)

161. El **Decreto 1066 de 2015** (art. 2.4.1.2.1) establece el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo. En tal sentido se indica que los planes de prevención y planes de contingencia en los departamentos y los municipios tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo. Se precisa también que, en cada entidad territorial, se integrará una mesa territorial de prevención con el objeto de coordinar las acciones de implementación de la estrategia de prevención, en el marco de sus competencias[191].

162. En síntesis, la Ley 1448 de 2011, el Proceso Nacional de Garantías, el Programa de Garantías para Mujeres Defensoras y la creación de la UNP reconocen la necesidad de crear medidas de protección, respeto, prevención y garantías de no repetición o de investigación para abordar la seguridad de personas que están en alto riesgo. No obstante, a la fecha, el derecho a defender derechos se garantiza, principalmente, desde el ámbito de protección individual, no colectiva.

b) ***La Política de Garantías establecida en el AFP***

163. Lo expuesto hasta este lugar delimita el alcance del deber constitucional del Estado de reconocer, proteger y respetar los derechos fundamentales de la población líder y defensora de los derechos humanos. Siguiendo el llamado que la Corte hizo en la Sentencia SU-020 de 2022, para que se cumpliera con lo dispuesto en el AFP, para la Sala Plena resulta imperativo hacer referencia a los instrumentos normativos que se desprenden de dicho AFP tendientes a permitir el ejercicio del derecho a defender derechos.

(http://www.hlstats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

164. Aunque el AFP no tiene un carácter directamente normativo, dado que requiere de la adopción de disposiciones que concreten su implementación (Sentencias C-379 de 2016 y C-630 de 2017) sí constituye un referente de análisis ineludible de la situación que ahora considera la Corte. En ese sentido, el constituyente derivado fijó la obligación constitucional de cumplir de buena fe el AFP y esta obligación, expresa en la Constitución desde la adopción del Acto Legislativo No. 2 de 2017, tiene base y antecedente en las normas constitucionales que reconocen la paz en sus diferentes dimensiones. En consecuencia la obligación de cumplir el AFP se concreta, entre otras cosas, en la adopción y cumplimiento de las normas de implementación.

165. La muerte, amenaza, desplazamiento forzado, desaparición forzada, censura y otro tipo de vulneraciones a derechos fundamentales que sufren día a día quienes defienden derechos humanos, y el impacto que esto tiene en el ejercicio de la política y los derechos fundamentales, fue un tema central en el proceso de paz del Estado colombiano y las FARC-EP. Por esta razón, en el AFP se acordó implementar un conjunto de garantías de seguridad tendientes a mantener la vida y la seguridad no solo de las personas que se reincorporaron a la vida civil, excombatientes, sino también de aquellos que se dedican a la defensa de los derechos humanos.

166. *En el Punto Dos del AFP* "Participación política: Apertura democrática para construir la paz", se pactaron medidas para fortalecer la participación democrática, la deliberación, el pluralismo y la inclusión política. En particular, se acordó la implementación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), que tiene como objetivo "crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición". Este sistema establece garantías específicas para la población líder y defensora de derechos humanos y organizaciones desarrolladas en cuatro ejes de implementación (2.1.2.2.):

(i) **Adecuación normativa e institucional.** Con la revisión del marco normativo penal y el aumento de las sanciones de los delitos contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, el fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización contra quienes atenten contra el ejercicio de liderazgos y defensa de derechos y la adopción de garantías para la movilización y la protesta social;

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

(ii) **Prevención.** Consiste en el mantenimiento del Sistema de Alertas Tempranas, el despliegue preventivo de seguridad, el sistema de coordinación, y agrega el compromiso por parte del Estado colombiano de "visibilizar la labor que realizan líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos";

(iii) **Protección.** Con el que se prevé el fortalecimiento del programa de protección individual y colectiva y la adopción de enfoques diferencial y de género en su adopción;

(iv) **Evaluación y seguimiento**. Con rendición de cuentas y monitoreo interinstitucional, dinámico e incluyente, con inclusión de un comité de impulso a las investigaciones por delitos contra líderes y lideresas de organizaciones y defensores y defensoras de derechos humanos.

167. En el *Punto Tres del AFP* sobre el "Fin del conflicto", se pactaron medidas relacionadas con "(...) garantías de seguridad y lucha contra 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". Para garantizar la seguridad de defensores y defensoras en este punto se acordó un esquema con diez pilares:

(i) **El Pacto Político Nacional.** En donde el Gobierno Nacional y el movimiento político derivado del tránsito de las FARC-EP a la política legal se comprometieron a "(...) promover un Pacto Político Nacional y desde las regiones,", a través del cual hiciera efectivo el compromiso de no utilizar las armas en la política;

(ii) **La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad[192].** La cual tiene por objeto diseñar y hacer seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o de las conductas que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de paz" y que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos. Esta comisión cuenta con la participación de altas autoridades del Gobierno Nacional, la FGN, el Defensor del Pueblo, las Fuerzas Militares y de Policía, tres expertos reconocidos en la materia y dos delegados de las plataformas de derechos humanos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

En la Sentencia C-224 de 2017 la Corte concluyó que "la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se erige en una suerte de instancia intraorgánica de coordinación del ejercicio de unas competencias que ya tienen asignadas diversas autoridades públicas en Colombia. Es más: la intervención de expertos en la materia, de delegados de las Plataformas de Derechos Humanos, es decir, de las propias víctimas de las organizaciones criminales, amén de la eventual invitación a integrantes de partidos políticos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y otros expertos internacionales (art. 1 del Decreto Ley 154 de 2017) erigen a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en un escenario privilegiado de diálogo entre las autoridades públicas y la sociedad civil, en torno a la construcción de una política criminal eficaz en un escenario de posconflicto."

(iii) **La UEI.** Un cuerpo de investigación que se debería poner en marcha en el marco de la jurisdicción ordinaria y cuyo mandato es de "(...) investigación, persecución y acusación de las organizaciones y conductas responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática contra las mujeres, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz" como defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales y movimientos políticos.

(iv) **Cuerpo Élite de la Policía Nacional.** Dedicado a garantizar la acción inmediata del Estado contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten 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 paz a partir de un enfoque multidimensional;

(v) **Garantías básicas para el ejercicio de la función de fiscal, jueces y otros servidores y servidoras públicas.** Especialmente en términos de "(...) las garantías necesarias para el desarrollo de su actividad evitando cualquier perturbación, o amenaza a sus funciones y brindando las respectivas garantías de seguridad".

(vi) **Refuerzo del modelo de prevención, seguridad y protección de los territorios y medidas de protección inmaterial con la Instancia de Alto Nivel**. La creación de la figura del Delegado o Delegada Presidencial, a cargo de la secretaría técnica de la instancia y responsable del sistema de planeación, información y monitoreo y de la coordinación y seguimiento a las medidas de protección y seguridad que se adopten en la materia, con interlocución permanente tanto con integrantes de partidos y movimientos políticos como con defensores y defensoras de derechos humanos;

(vii) **Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización.** La ejecución está a cargo del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, previsto en el punto dos;

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

(viii) **Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios**. El propósito sería la "definición y adopción de medidas de protección integral para las organizaciones, grupos y comunidades en los territorios, de manera que se contribuya a garantizar bajo un modelo efectivo, la implementación de las medidas de prevención y protección de las comunidades y territorios", con participación activa y efectiva de las organizaciones sociales y las comunidades que se encuentran en los territorios.

(ix) **Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida**. Este sistema plantea la creación de esta unidad en la Defensoría del Pueblo, en coordinación con el Gobierno Nacional, para la reacción rápida ante la presencia, de operaciones y/o actividades de organizaciones y conductas criminales. Dicho sistema "(...) deberá combinar actividades permanentes de monitoreo y capacidad de alerta temprana para el despliegue de reacción rápida en el terreno" con la participación de las organizaciones de defensa de derechos humanos y las comunidades para emitir alertas tempranas de forma autónoma y sin consulta a otras instituciones.

(x) La implementación de un **mecanismo nacional de supervisión e inspección territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada** "(...) para garantizar que su uso corresponda a los fines para los que fueron creados, enfatizando en la prohibición a la privatización de funciones militares, de policía o inteligencia".

168. Finalmente, en el *Punto Cinco del AFP* "Acuerdo sobre las víctimas del conflicto", se adquirió un compromiso irrestricto con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos como fin del Estado colombiano. De esta forma se pactó que "(...) el Estado trabajará para garantizar la plena satisfacción de los [derechos humanos] en sus dimensiones de universalidad, integralidad, indivisibilidad e interdependencia, como base de la justicia y materialización del reconocimiento de la dignidad humana". En ese marco, el Gobierno Nacional se comprometió a poner en marcha las siguientes medidas:

i) Fortalecimiento de los mecanismos de promoción de derechos humanos, especialmente respecto a los sistemas de información y monitoreo sobre la situación de derechos humanos y el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos;

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

ii) Fortalecimiento de los mecanismos de protección de la labor que desempeñan defensores y defensoras de derechos humanos y sus organizaciones, en particular las que trabajan en contextos rurales y;

iii) Prevención y protección de los derechos humanos, con el diseño, elaboración y ejecución de un Plan Nacional en Derechos Humanos construido con la participación de las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos y los movimientos sociales, garantías a la movilización y la protesta social y creación de una comisión asesora en derechos humanos y paz.

169. En la Sentencia C-224 de 2017 este tribunal reconoció que el cumplimiento del AFP y "el éxito del posconflicto depende, en buena medida, de la creación de instancias gubernamentales deliberativas, encargadas del diseño e implementación, de forma coordinada, de una política criminal fundada en lo que los expertos denominan '*persecución penal inteligente*'[193], es decir, una estrategia estatal, y no únicamente de un componente del sistema penal colombiano, que permita racionalizar el empleo de los recursos investigativos mediante la identificación y el desmantelamiento de organizaciones delictivas y sus redes de apoyo, que pongan en riesgo la adecuada ejecución de lo acordado".

170. También precisó la Corte que son diversas las normas de implementación del AFP, por ello, "si bien deben propender por el cumplimiento de buena fe de lo pactado, en materia de creación de nuevas instituciones, es necesario que busquen armonizar la composición, las competencias y el funcionamiento de aquéllas, con la institucionalidad vigente y con principios constitucionales tales como la autonomía de las entidades territoriales. No se trata en consecuencia de crear una institucionalidad paralela o ad hoc para el cumplimiento de lo acordado, que funcione de forma insular y desarticulada con las autoridades públicas preexistentes".

171. En síntesis, del AFP surgió un sistema integral de protección para la población líder y defensora de los derechos humanos a partir del cual se propusieron mecanismos de coordinación entre las entidades estatales buscando la integración de los enfoques territorial, étnico racial, género y comunitario. Lo anterior con el fin de otorgar las garantías adecuadas de seguridad para el ejercicio del derecho a defender derechos.

Desarrollo normativo de las medidas establecidas en el AFP que garantizan la obli-

gación de respeto

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

172. En el AFP se desarrollaron, por lo menos, dos medidas tendientes a materializar la obligación que tiene el Estado de respetar el derecho a defender derechos.

173. El **Decreto 660 de 2018** creó y reglamentó el "Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios". Dentro de las medidas de respeto se encuentra (i) el reconocimiento por la labor de los defensores de derechos humanos; (ii) promover actos públicos y simbólicos como medidas de reconocimiento o de rectificación y reparación a las organizaciones y movimientos sociales que hayan sido objeto de estigmatización y se hayan visto perjudicados en su buen nombre; (iii) fortalecer mecanismos de interacción de las organizaciones y las comunidades en territorios; y (iv) reconocimiento a la labor de las mujeres y sus organizaciones. Los responsables de su cumplimiento son la UNP, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y demás autoridades del orden nacional, los departamentos, los municipios o distritos e instancias creadas en el marco de la implementación del AFP.

174. El **Decreto Ley 885 de 2017** ordenó la creación de una política nacional de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización. La política está a cargo del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Este también tiene a cargo la formación, difusión, comunicación y el desarrollo de programas orientados a la no estigmatización, a la cultura de paz, pluralismo, a promover la reconciliación y la convivencia. Además, es un espacio central que coordina todos los comités, mesas en asuntos de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización del nivel territorial con el fin de articular mecanismos, crear visiones estratégicas y encontrar puntos de conexión y falencias entre las acciones implementadas. Este Consejo está compuesto por representantes de las ramas ejecutiva y legislativa, órganos de control del Estado y representantes de los diferentes movimientos y comunidades de la sociedad civil.

Desarrollo normativo de las medidas establecidas en el AFP que garantizan la obligación de prevención

175. Las medidas de prevención se pueden dividir en dos garantías: (i) aquellas que prevén el riesgo y crean acciones de reacción que permitan responder a cualquier alerta de vulneración de derechos y (ii) aquellas de investigación y garantías de no repetición.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

176. Sobre las medidas para prever el riesgo encontramos dos. *Primero*, el **Decreto 2124 de 2017** (Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo) que ordena a la Defensoría recolectar información en las áreas priorizadas de acuerdo con los criterios y protocolos de análisis de riesgo. Luego de ello, la CIPRAT se encarga de establecer planes de reacción ante los riesgos advertidos en las alertas y las instancias territoriales para la reacción rápida tiene como función realizar actividades de seguimiento tendientes a examinar el efecto de las medidas adoptadas y la evolución del riesgo advertido. *Segundo*, el **Decreto 660 de 2018** que establece los Planes Integrales de Prevención[194], los promotores y promotoras Comunitarios de Paz y Convivencia[195] y las jornadas móviles de acceso a la justicia y un programa para el fortalecimiento de capacidades de denuncia de las organizaciones de derechos humanos.

177. Sobre las medidas de investigación y garantías de no repetición, el AFP establece tres medidas: (i) la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS); (ii) la UEI y Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas criminales en la FGN y (iii) la creación del Cuerpo Élite de la Policía.

178. El **Decreto 154 de 2017** crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la cual tiene como objetivo diseñar y hacer seguimiento de la política pública y criminal para el desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales que atenten contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos. El **Decreto 898 de 2017** crea la UEI y Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas criminales en la FGN que tiene como fin la investigación, recolección de evidencias que permita el desmantelamiento de estructuras criminales, con particular interés en investigaciones a personas que integran redes de apoyo a estructuras criminales, entre otras. La creación del **Cuerpo Élite de la Policía** acción inmediata del Estado contra las organizaciones y conductas criminales y su desmantelamiento, adscrito a la UEI de la FGN[196].

Desarrollo normativo de las medidas establecidas en el AFP que garantizan la obligación de protección

179. El AFP desarrolla la obligación de protección a partir de dos programas que se enfocan en la protección colectiva en el marco del SISEP: la *Ruta de Protección Colectiva del Programa de Prevención y Protección* del Decreto 2078 de 2017 y un mecanismo de seguimien-

to a las empresas de seguridad que prestan protección a líderes sociales por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

180. El **Decreto 2078 de 2017** establece la ruta de protección colectiva del programa de Prevención y Protección colectiva. Entre las medidas se encuentran: 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.

181. En esta ruta el Ministerio del Interior hace seguimiento a los entes territoriales y entidades con competencia para determinar la efectividad de la implementación de las medidas de protección colectiva. La UNP, por su parte, debe recibir y tramitar las solicitudes de protección e información y coordinar con las entidades competentes las medidas a las que haya lugar. Por último, el CERREM Colectivo debe determinar el riesgo de acuerdo con la información suministrada por la UNP y establecer la ruta de respuesta de las medidas.

182. El **Decreto 660 de 2018** establece el Protocolo de Protección para Comunidades Rurales, a cargo de una instancia territorial ya creada que elija el gobernador o el alcalde, con el acompañamiento del Ministerio del Interior y de las organizaciones sujeto de este programa. Lo que pretende el Protocolo es hacer un análisis de riesgo y definir rutas de protección por medio de las cuales se tomen medidas como: misiones humanitarias y/o 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.

183. Si bien los dos Decretos regulan la protección colectiva, cada uno tiene un enfoque distinto que exige articulación. El Decreto 660 de 2018 le da competencia a alcaldes y gobernadores, y los responsabiliza sobre acciones de política pública que protejan las organizaciones que defienden derechos humanos. Este conjunto se exige la participación directa de las organizaciones y poblaciones, desde el análisis de riesgo hasta la toma e implementación de las medidas de protección.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

184. Por el contrario, el Decreto 2078 de 2017 continúa otorgando competencia únicamente al nivel central: Ministerio del Interior, UNP y CERREM Colectivo. En ese sentido, es importante articular tanto las instancias que siempre han estado al frente de la coordinación de la protección y que hacen parte del nivel central, como la UNP, con la instancia que se escoja desde los territorios para llevar a cabo la ruta de protección, sin dejar de lado la variedad de medidas inmateriales y materiales de protección, contenidas en los dos Decretos antes mencionados.

185. Por último, en el AFP se impuso la tarea a la **Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada** de reunir información adecuada sobre las empresas de vigilancia, empleados, armamento disponible y sus contratos de prestación de servicios vigentes. Además, le otorgó la competencia para cancelar o no conceder las licencias de funcionamiento a las empresas de seguridad implicadas con organizaciones criminales que violen la reglamentación que están obligadas a cumplir; e impulsar iniciativas legislativas para garantizar que, en este tipo de servicios, empleados, accionistas, propietarios o directivos no estén implicados con las organizaciones criminales objeto del AFP.

Instancias y herramientas de coordinación institucional generales del AFP

186. El Decreto 2252 de 2017 establece que las gobernaciones y las alcaldías son las primeras respondientes, y deben coordinarse con el Ministerio del Interior, de Defensa Nacional y del Ministerio Público, en las acciones tendientes a la prevención temprana, a garantizar la presencia de programas de protección, entre otras. Así las cosas, cada una de estas autoridades deben aportar en la prevención y la protección de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales.

187. La segunda herramienta de coordinación y articulación interinstitucional de las garantías de seguridad del AFP es la creación de la Instancia de Alto Nivel (IAN) que tiene la facultad de coordinar, articular y hacer seguimiento de todas las medidas desde el nivel central a través del Decreto Ley 895 2017. Esta instancia tiene como funciones: organizar y poner en marcha el SISEP, llevar a cabo un sistema de información y monitoreo con carácter interinstitucional que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados, a través de la Secretaría Técnica de la IAN del SISEP e impulsar las investigaciones por delitos contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos. Así mismo, es la encargada de dar orientación al Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Sobre la Sentencia SU-020 de 2022 ***[197]***

188. La Sala Plena aclara que, si bien la seguridad personal de los excombatientes y la de la población líder y defensora de derechos humanos podría asimilarse teniendo en cuenta las deficiencias en la implementación del AFP, hay especificidades que exigen diferenciar los grupos. Por ejemplo, la vulneración de derechos de la población líder y defensora de derechos humanos es anterior al AFP. Aunque algunos de los casos puestos en conocimiento de Corte en el presente proceso muestran un aumento de la violencia contra la población líder y defensora de derechos humanos, lo cierto es que desde 1998 la Corte Constitucional constató la existencia de un estado de cosas inconstitucional con relación a la protección de los defensores de derechos humanos (T-590 de 1998). Para acreditar un estado generalizado de desconocimiento de derechos la Corte consideró que "pese a las circulares presidenciales, el ataque a los defensores de derechos humanos ha continuado (el asesinato de Eduardo Umaña Mendoza lo demuestra) y hay conductas omisivas del Estado en cuanto a su protección, máxime cuando se ha puesto en conocimiento de éste el clima de amenazas contra dichos activistas. Esta es una situación abiertamente inconstitucional, a la cual el juez constitucional no puede ser indiferente".

189. Además, si bien tanto líderes como excombatientes han reclamado la garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal, existen otros derechos que responden a las características especiales de cada sujeto, pues *la población defensora de derechos humanos busca la protección del derecho a defender derechos, mientras los excombatientes persiguen el derecho a la reincorporación*. La Corte no desconoce, desde luego, que algunos sujetos compartan las dos características; sin embargo, ello no sucede en todos los casos. Ello tiene implicaciones en la definición del alcance y exigencias de cada derecho, en la medición del goce efectivo de los mismos, y en los enfoques a partir de los cuales se busca la aplicación de la política pública.

190. Existe entonces una frontera que, aunque a veces difícil de establecer, debe trazarse entre la situación de la población defensora de los derechos humanos y la de las personas que han participado en un proceso de justicia transicional, como parte de grupos, antaño, alzados en armas. No reconocer esta frontera podría perpetuar la estigmatización de los y las líderes sociales, como miembros de grupos otrora en combate, que históricamente ha supuesto el afianzamiento de la violencia en su contra. A pesar de esa frontera, es posible la consideración de programas estatales que atiendan sus necesidades de seguridad a partir de un espacio

común que, en todo caso, no deje de atender las particularidades de cada uno de los grupos. Una equiparación completa podría ser contraproducente para la implementación de las medidas debido a las especificidades de cada uno de los grupos.

(http://www.hrstats.com/view.tuts/?sid=12063268&pid=605).

191. En adición a ello, es importante destacar que los excombatientes están ubicados en ETCR (Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación) o en las denominadas NAR (Nuevas áreas de reincorporación), en los cuales se adelantan proyectos productivos en el marco de su proceso de reincorporación. Esto implica de suyo estrategias diferenciales en materia de protección, en particular en lo relativo a medidas de protección colectivas.

192. Si bien el deber especial de protección del Estado es exigible respecto de estos grupos, en el caso de los excombatientes de las FARC se acentúa. En efecto, al entregar las armas en desarrollo del AFP y el sistema de justicia transicional en él previsto, cumplieron lo pactado y quedaron inmediatamente amparados por las garantías de protección por parte del Estado en una situación de asimetría. De este modo, si bien las autoridades deben garantizar la vida e integridad de todos los habitantes, en el caso de los excombatientes de las FARC tal deber es reforzado. Incluso respecto de algunos de ellos, los excombatientes que han decidido participar en política y respecto de los cuales existen garantías específicas en el AFP.

193. Bajo esa perspectiva, el AFP establece una base común de política pública de seguridad para garantizar los derechos de ambas poblaciones, que se enmarca en el SISEP, coordinado por una IAN que supervisa el funcionamiento del Sistema y lo articula con instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo, la FGN y la PGN, bajo enfoques territorial, étnico raciales y de género que han sido reconocidos como indispensables tanto por la jurisprudencia constitucional como en el AFP[198].

194. En el SISEP hay instancias generales del Sistema que coordinan, articulan y hacen seguimiento tanto a los programas de seguridad de los líderes sociales como de los excombatientes, y otras especiales para cada población, allí en común se encuentra la Política Nacional de Paz, Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización (Decreto Ley 885 de 2017), mediante la que se creó el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, uno nacional y otros territoriales. Adicionalmente, y en materia de prevención y análisis de riesgo se encuentra el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (Decreto 2124 de 2017) y, en relación con el desmantelamiento de las organizaciones armadas que atenten contra estas poblaciones está la Comisión Nacional de Garantías de seguridad (CNGS) (Decreto 154 de 2017).

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ecid=605)

195. La decisión adoptada por la Corte, en esa oportunidad, es relevante para este caso en razón a que los accionantes no solo eran excombatientes de las FARC-EP y firmantes del AFP "sino personas que ejercen un liderazgo social relacionado con la protección de derechos humanos, con la implementación del instrumento o con su papel como integrantes del nuevo partido político Comunes y aduciendo que, en todos los casos, se han presentado amenazas graves contra su vida e integridad personal o contra la vida e integridad personal de sus familiares"[199].

196. En síntesis, la base administrativa de la política es común para ambas poblaciones objeto de atención, pero hay diferencias en cuanto a actores participantes, estrategias y programas que resultan fundamentales y transversales y deben ser reconocidas para llevar a cabo los objetivos de seguridad de acuerdo con las circunstancias de cada sujeto y población. A juicio de la Corte, la Sentencia SU-020/22 se enfoca en declarar la vulneración sistemática de los derechos fundamentales de los excombatientes de las FARC (y sus familias) que suscribieron el Acuerdo Final de Paz en 2016 y que están en proceso de reincorporación a la vida civil, así como de los miembros del partido político COMUNES. Por su parte, la presente providencia se refiere a personas defensoras de *múltiples* derechos humanos que no están vinculadas necesariamente con ese exgrupo guerrillero; específicamente, sujetos que individual o colectivamente desarrollan acciones tendientes a divulgar, educar, denunciar, monitorear, documentar, promover, defender, proteger y realizar los derechos humanos en distintos planos.

Sobre los pronunciamientos de la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004

197. En el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto de la protección de líderes sociales, pues en la referida providencia se reconoció el derecho a la seguridad e integridad personal de la población desplazada.

198. En el Auto 200 de 2007 la Corte estudió varias peticiones de personas desplazadas que indicaban ser líderes sociales y estar en situación de riesgo sin que las autoridades hubieran adoptado medidas específicas. La Sala constató una situación fáctica de persecución de los líderes sociales de la población desplazada. Indicó que "los líderes y representantes de la población desplazada por la violencia en el país son objeto de persecuciones, amenazas, atenta-

dos, homicidios, torturas, retenciones, señalamientos y otros actos delictivos de comprobada ocurrencia, como parte de un patrón recurrente que se asocia a sus labores comunitarias y cívicas y ha sido implementado por grupos ajenos al margen de la ley".

199. Además, la Sala señaló que este es "un problema sistemático, reiterativo y grave, que se manifiesta en todo el territorio nacional, que ha cobrado un número inusitado de víctimas en los últimos años, afectando tanto a los líderes y representantes en cuestión como a sus familiares y a la población desplazada en general, y que debe ser objeto de la mayor consternación y atención por parte de las autoridades en cumplimiento de su deber constitucional primario de proteger la vida de los asociados".

200. La providencia identificó vulneraciones concretas en los casos de cada uno de los peticionarios. Adicionalmente, encontró que existían fallas sistemáticas y estructurales relacionadas con (i) el diseño del sistema de protección vigente para el momento y (ii) la implementación de este programa. Sobre el primero, advirtió que (a) existía una desarticulación entre el programa de protección y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; (b) había una centralización del programa de protección en la ciudad de Bogotá; (c) existían problemas de autosostenimiento material de los beneficiarios de las medidas de protección; (d) se identificaba una desprotección de los miembros de las familias de las personas en riesgo y (e) no se contaba con un enfoque diferencial que promueva los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.

201. Respecto de la implementación del programa, identificó fallas en (a) la recepción y procesamiento oportuno de las solicitudes de protección; (b) la coordinación interinstitucional requerida para la operatividad del programa de protección; (c) la realización de los estudios de riesgo; (d) la asignación e implementación de medidas de protección y (e) la informalidad y la falta de claridad procedimental.

202. Para resolver esta problemática, el auto adoptó catorce decisiones. En esa dirección (i) constató la situación de vulneración de derechos; (ii) ordenó la creación de un programa de protección que responda a las falencias encontradas en el auto; (iii) adoptó medidas urgentes y específicas para los casos de los solicitantes y (iv) aplicó la presunción de riesgo en todos los casos de líderes organizaciones de la población desplazada.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

203. Posteriormente, el Auto 373 de 2016 indicó que respecto del componente de prevención y protección existían "vacíos protuberantes que retrasaban la superación del ECI". Específicamente, encontró que si bien el Gobierno nacional había realizado ajustes normativos para atender a la problemática "la sola realización de estas actuaciones de planeación, fortalecimiento y acompañamiento constituye una respuesta formal y nominal que no es conducente ni idónea para la desactivación o mitigación de los factores de riesgo, ni para la prevención de las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal de las personas desplazadas".

204. Adicionalmente, identificó cuatro problemas relacionados con la implementación a nivel territorial de los Planes Integrales de Prevención y Protección. Primero, había pocos resultados respecto del fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales. Segundo, era necesaria "la incorporación de las alertas y las recomendaciones emitidas por el CIAT en los Planes Integrales de Prevención y Protección, en algunas entidades territoriales del país". Tercero, dada esta falta de integración la respuesta estatal no había sido posible subsanar las situaciones de riesgo en amplios sectores del país. Cuarto, las afectaciones eran más graves para "aquellas poblaciones que se encuentran en entidades territoriales débiles en materia administrativa, presupuestal e institucional".

205. Lo anterior llevó a que se declarara un cumplimiento bajo de la orden del Auto 008 de 2009, que dispuso la obligación de "complementar e integrar la política de prevención y protección, con la finalidad de superar su falta de articulación y los vacíos protuberantes que todavía la afectan". En concreto, la Corte indicó que "hasta que no se logren desactivar o mitigar los riesgos que dan lugar a la solicitud de una medida de protección, se evidencia que los resultados de los programas individual y colectivo implementados por la UNP, seguirán siendo parciales y limitados".

206. En virtud de lo anterior, la providencia (i) dispuso mantener el seguimiento de la sentencia en cabeza de la Corte; (ii) declaró el nivel bajo de cumplimiento y (iii) solicitó a diferentes órganos de control la emisión de informes y "la construcción de una ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos en los 10 municipios más expulsores y en aquellos que enfrentaron crisis recurrentes durante el 2014 y el 2015".

207. Recientemente, en Auto 894 de 2022, la Sala de Seguimiento indicó que el ECI sobre población desplazada persiste en materia de prevención y protección. Respecto de lo relevante para el caso aquí reseñado, se encontró que existe un retroceso en la garantía de los dere-

chos fundamentales ya que (i) hay un escalamiento en las confrontaciones armadas; (ii) el Estado brinda una respuesta ineficaz de cara a cuatro factores[200] que influyen sobre el desplazamiento y el confinamiento y (iv) se presenta un aumento sostenido de emergencias humanitarias por desplazamientos y confinamientos.

208. Uno de los cuatro factores antes anunciados es la situación de riesgo en la que se encuentran líderes, lideresas y autoridades étnicas. Sobre este punto, se indicó que (i) "el riesgo se concretó en diferentes oportunidades a través de homicidios y, advirtió que las amenazas presentan un patrón de sistematicidad en contra de representantes de las comunidades, líderes, autoridades tradicionales y profesores" y (ii) que el SAT emitió 117 alertas por amenazas contra esta población. Además, en las sesiones técnicas de seguimiento del 2019 y el 2021 los intervinientes informaron sobre (iii) "cómo los actores armados, en su proceso de consolidación en los territorios, amenazan a los líderes y autoridades con el propósito de tener mayor control social sobre las comunidades" y (iv) que existe un riesgo especial para los líderes en tres áreas: quienes denuncian las actividades ilícitas, quienes lideran procesos de restitución y retornos y aquellos que promueven la implementación del AFP.

209. Además, la Corte encontró que hay un bloqueo institucional en materia de prevención por cuatro razones: "(i) la expansión y agudización del conflicto armado y la violencia; y, el retroceso en la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento (…); (ii) la continuidad de las prácticas inconstitucionales en materia de coordinación para la prevención del desplazamiento; (iii) el aumento sostenido en la solicitud de medidas de protección ante la UNP; y, (iv) la falta de continuidad de la respuesta institucional en el marco de la pandemia".

210. Con fundamento en lo anterior, (i) declaró que el ECI persiste en materia de prevención y protección. Además, emitió órdenes relativas (ii) a la política pública de prevención; (iii) a la coordinación interinstitucional para la atención de las regiones que afrontan crisis humanitarias recurrentes; (iii) al programa de protección; y (iv) a la respuesta institucional ante el contexto generado por la pandemia.

211. En síntesis, en el ámbito del seguimiento al ECI de la Sentencia T-025 de 2004 uno de los componentes es el de prevención y protección. En razón de ello se profirieron los Autos 200 de 2007, 383 de 2010, 098 de 2013 y 620 de 2017. En el 2019, en el Auto 331, se definió el alcance de los derechos en los componentes de prevención y protección; en el Auto 859 de 2022 se definieron los indicadores para medir el avance en la superación del ECI; en

el Auto 894 de 2022 se realizó la última valoración integral del componente de prevención y protección (valoración que había hecho en el Auto 373 de 2016) e identificó avances y desbloqueos que se han logrado, así como los bloqueos institucionales que persisten.

(http://www.bustos.com/viewstats/?sid=1206326&ctid=605)

c) ***El Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO) y la Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos***

212. El Decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018[201] creó la "Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas", la cual tiene como objeto "articular, orientar y coordinar los diferentes programas de protección y recursos de las distintas entidades del Gobierno involucradas en la 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".

213. Dicha Comisión estuvo integrada por funcionarios del alto gobierno, tales como el presidente de la República; los ministros de Defensa, Justicia y el Interior; el comandante de las Fuerzas Militares; el director general de la Policía y el director de la UNP. Asimismo, el Secreto establece que la FGN, la PGN, la Defensoría del Pueblo, el Alto Comisionado para la Paz, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y el Consejero Presidencial para la Seguridad tendrán el carácter de invitados permanentes. Eventualmente, podrían participar representantes de las organizaciones de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.

214. El PAO está basado en un modelo de tres ejes[202]. *Primero*, articulación y reingeniería institucional. En este punto se propone que el Gobierno, la Fuerza Pública y diferentes organismos de control del Estado se articulen para avanzar en materia de investigación, prevención y sanción. También se establece la reingeniería de algunas entidades responsables de dar protección, como la UNP. *Segundo*, actuación estratégica en el territorio. Bajo esta línea el Gobierno se comprometió a atender de manera focalizada la problemática en ciertos municipios del país que cuentan con desafíos sociales particulares. El principal reto en esta línea es la recuperación de la confianza entre el Gobierno y las comunidades. Para ello y para articular escenarios de toma de decisiones y seguimientos en materia de prevención y protección se plantea la presencia estratégica militar en zona de mayor conflicto. *Tercero*, estrategia de

comunicaciones y capacitación, busca proponer campañas que contrarresten la estigmatización contra los líderes, defensores y periodistas y se visibilicen sus funciones como elemento que aporte a los programas de prevención.

(http://www.hi-stats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

215. El Decreto plantea por lo menos catorce funciones para la Comisión interinstitucional, entre las que se destacan: realizar un diagnóstico y hacer seguimiento de la situación general del país con relación a las amenazas contra defensores de derechos humanos y demás; coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento de un plan de acción oportuna; formular recomendaciones al Consejo Nacional de Seguridad para la conformación de Zonas Estratégicas de Intervención (ZEI); coordinar la implementación de medidas de protección colectiva; y generar un proyecto de autoprotección, entre otras.

216. En el CONPES 4063 de 2021 quedó incorporada la Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos. Esta política pública busca desarrollar estrategias conjuntas para intervenir los factores de riesgo que amenazan el ejercicio de defensa de los derechos humanos.

217. El documento elaboró un exhaustivo diagnóstico sobre la situación de la población líder y defensora de derechos humanos y permitió evidenciar las dificultades estructurales para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos en el país. Como conclusiones del diagnóstico se identifican las siguientes:

Primero, que persisten afectaciones y factores de riesgo contra la vida, la libertad, integridad y seguridad de los defensores de derechos humanos. A esta conclusión se llegó con base en las estadísticas que demuestran el aumento de los homicidios y otras agresiones en contra de dicha población y en la identificación de la concentración territorial de las afectaciones y de los factores de riesgo.

Segundo, que hay una inadecuada gestión del riesgo para prevenir la materialización de las amenazas a la labor de defensa de los derechos humanos debido a (i) la multiplicidad de instancias para la articulación institucional y la participación ciudadana para la protección y la prevención del riesgo; (ii) a las capacidades limitadas para la advertencia temprana de escenarios de riesgo y la protección material de las personas defensoras; (iii) a las dificultades en

la investigación, juicio y sanción de las agresiones contra las personas defensoras; (iv) a las dificultades en la consolidación de un ambiente favorable para la labor y (v) a la estigmatización de la que son víctimas las y los defensores.

(http://www.hist.ts.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Tercero, que las vulneraciones a los derechos de esta población tienen un impacto negativo en los procesos que lideran, deterioran el trabajo organizativo y los liderazgos, en la medida en que rompen vínculos significativos para la colectividad. Igualmente, afectan la estabilidad emocional y psicológica de los defensores, familias y colectivos, así como el tejido social de las comunidades y organizaciones de las que hacen parte. En esos términos, las vulneraciones desincentivan la labor de defensa de los derechos humanos, debilitan la participación y erosionan la confianza de la comunidad en los procesos de liderazgo.

Cuarto, que no existe un sistema de información que facilite una caracterización de las fortalezas y debilidades de los individuos y organizaciones, como insumo para el diseño de estrategias de fortalecimiento organizativo y liderazgo.

218. El objetivo general de la política pública es fortalecer el respeto y las garantías para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social. Los objetivos específicos son: (i) desarrollar estrategias institucionales conjuntas para intervenir los factores de riesgo que amenazan el ejercicio de defensa de los derechos humanos; (ii) fortalecer las capacidades institucionales para la prevención temprana y la protección oportuna de las personas defensoras de derechos humanos; (iii) adoptar estrategias que fortalezcan las etapas de investigación, juicio y sanción de las agresiones contra las personas defensoras de derechos humanos y (iv) robustecer las capacidades individuales y colectivas de las personas defensoras de derechos humanos para la promoción de los derechos y el reconocimiento a su labor.

219. El primer objetivo específico busca identificar los entornos de violencia y criminalidad en las regiones del país que requieran de una acción contundente y coordinada del Estado para impedir la materialización de los riesgos contra la vida, libertad, integridad y seguridad de esta población. Esto exige la articulación entre los actores llamados a garantizar estos derechos y también implica el fortalecimiento de sus capacidades.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

220. El segundo objetivo específico define acciones que buscan mejorar la calidad de la información para una toma de decisiones acertada. Acorde con el documento, la prevención es un elemento clave en este propósito; por ello se debe articular todo lo necesario para alertar de manera oportuna los riesgos y actuar de forma coordinada y contundente para evitar su materialización. Sobre este tema, el Conpes define acciones que buscan mejorar la calidad de la información para una toma de decisiones acertada. Adicionalmente, prevé acciones de mejora institucional para garantizar la efectividad y la oportunidad tanto en la protección material como en los procesos de prevención del riesgo.

221. El tercer objetivo busca fortalecer los procesos de investigación, juicio y sanción como garantías de no repetición de las vulneraciones a las personas que defienden los derechos humanos. Para ello, se establecen estrategias para el robustecimiento de la presencia institucional que permita dar celeridad a estos procesos, la ampliación de canales de denuncia y la articulación con las demás instituciones que tengan responsabilidad en esta materia.

222. El cuarto objetivo reconoce que la afectación a un defensor de derechos humanos impacta a su comunidad. En consecuencia, se definen acciones de reconocimiento a esta labor y de fortalecimiento a las capacidades de los individuos y organizaciones que ejercen la defensa de los derechos humanos.

d) **El Plan de emergencia para la protección a personas líderes sociales, defensoras de derechos humanos y firmantes del AFP**

223. Recientemente, el Gobierno Nacional acogió el Plan de emergencia para la protección a personas líderes sociales, defensoras de derechos humanos y firmantes del AFP[203].

224. El Plan tiene como fin último proteger y detener las agresiones contra los líderes sociales, las personas defensoras de derechos humanos y los firmantes de la paz. Para ello, se basa en los principios de (i) acción de prevención y protección inmediata; (ii) activación de instrumentos previstos en materia de seguridad en el AFP; (iii) priorización territorial como respuesta a contextos de altos riesgo y (iv) activación de escenarios de interlocución, concertación y participación de las organizaciones sociales, representantes de pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades campesinas.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

225. Para la implementación del Plan de emergencia se priorizaron 116 municipios y 3 ciudades capitales de 14 departamentos, en los que es mayor el nivel de riesgo para los líderes sociales, los defensores de derechos humanos y los firmantes de la paz. Además, se establecieron medidas a implementar en el corto plazo (los primeros 100 días después de la instalación del Plan de emergencia) y mediano plazo (1 año después de finalizados esos 100 días).

226. Actualmente el Plan de emergencia tiene 2 adendas. La primera describe de manera detallada cómo se llevará a cabo el funcionamiento de los Puestos de Mando Unificado por la Vida -PUMV, mientras que la segunda expone las bases para la formulación de un plan de prevención que se aplicaría en el mediano plazo en los municipios priorizados y en otros territorios una vez termine la ejecución del Plan de emergencia.

Primer eje: generación de confianza institucional y prevención de la estigmatización

227. La ineficacia de las políticas emprendidas y una excesiva militarización de los territorios han generado una falta de confianza de la población civil hacia las medidas y acciones adoptadas por el Estado. Por tanto, este eje busca dar un mensaje de transformación del espíritu de las políticas públicas a través de la implementación del AFP y el funcionamiento de los espacios de diálogo y concertación.

Línea	**Entidades encargadas**	**Acciones**

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=2206926&cod=605)

N.º 1: adecuación normativa inicial de los programas de protección y de seguridad (corto plazo)	Presidencia de la República	Derogar una serie de actos administrativos, entre ellos los decretos que regularon el PAO relacionados con el sector defensa en temas como los programas de protección ofrecidos por la UNP, la depuración de datos de inteligencia y contrainteligencia y la lucha contra en el narcotráfico.
		Promulgar los Decretos que crean la Instancia Tripartita de Protección y Seguridad y el Programa de Protección Integral para los integrantes del partido político que surgió de la desmovilización de las FARC.
N.º 2: reinstalación y apertura de espacios de diálogo con la sociedad civil e instancias del AFP (corto plazo)	Presidencia de la República	Convocar a sesión de (i) la Instalación de la instancia de Alto Nivel del SISEP; (ii) la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y (iii) la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación al AFP.
	UNP	Reactivar la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para la seguridad y la Mesa de Género de la entidad.
	Ministerio del Interior	Poner en funcionamiento la Subcomisión de DDHH de la Mesa Única Nacional, la Comisión de DDHH de los Pueblos Indígenas y el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras.
		Promulgar el Decreto que crea el Programa de Protección Integral para los integrantes del partido político que surgió de la desmovilización de las FARC.
N.º 3: actos de reconocimiento nacional y medidas para enfrentar la estigmatización (corto y mediano plazo)	Presidencia de la República	Realizar actos de reconocimiento de la labor de los defensores de DDHH y los firmantes de la paz.
		Expedir (i) una directiva presidencial para el reconocimiento y no estigmatización de la defensa de los DDHH y los firmantes de la paz y (ii) un informe sobre los funcionarios públicos con investigaciones disciplinarias por estigmatización.
		Convocar a sesión del Sesión del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Segundo eje: medidas de justicia contra la impunidad

228. Una de las principales dificultades para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos es la falta de acceso a la justicia y el poco avance en materia de investigación criminal para el desmantelamiento de las organizaciones criminales, principalmente de las sucesoras de grupos paramilitares.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

229. Por tanto, en el corto plazo la FGN deberá desplegar el trabajo investigativo de la UEI y el Ministerio de Justicia deberá poner en funcionamiento los juzgados penales para el procesamiento y juzgamiento de conductas contra defensores de derechos humanos, líderes sociales y firmantes de la paz.

230. En el mediano plazo, el Ministerio de Justicia deberá adelantar la construcción de Casas de Justicia en municipios identificados con mayor riesgo y el Congreso deberá tramitar una reforma al principio de oportunidad en casos de conductas contra defensores de derechos humanos, líderes sociales y firmantes de la paz.

Tercer eje: acción preventiva y estratégica de la Fuerza Pública en terreno

231. Las estrategias de defensa y seguridad en el país se han caracterizado por priorizar la acción militar desde la militarización de los territorios los municipios y la respuesta en términos de combates y neutralizaciones, dejando de lado el seguimiento y la prevención. Por eso, el Plan de emergencia busca reforzar la función preventiva de la Fuerza Pública y exigirle responder por indicadores que reflejen la situación de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y firmantes de la paz.

Línea	**Entidades encargadas**	**Acciones**

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=4206326&idd=605)

N.º 1: ajuste local de la acción de la Policía Nacional en los municipios priorizados (corto y mediano plazo)	Ministerio de Defensa	Fortalecer la Policía Nacional para que responda a las exigencias de la implementación del AFP, a la investigación de delitos con enfoque de género, a la protección de la población en reincorporación y a la suspensión de los operativos de erradicación forzada de cultivos ilícitos.
		Acoger las recomendaciones de la OACNUDH sobre el funcionamiento de la Policía Nacional.
		Reforzar la presencia policial en los municipios priorizados.
N.º 2: transformación del enfoque de medición (mediano plazo)	Ministerio de Defensa	Realizar un reporte sobre las garantías de seguridad y rendición de cuentas de la Fuerza Pública.
		Depurar los datos y archivos de inteligencia que vinculen a defensores de derechos humanos y líderes sociales.

Cuarto eje: presencia territorial del Estado y acompañamiento de la comunidad internacional

232. La falta de presencia institucional integral en los territorios aumenta la vulnerabilidad de las comunidades y sus líderes. El accionar de la Fuerza Pública ha resultado insuficiente, por lo que se requiere un despliegue institucional integral de órganos de carácter civil.

Línea	**Entidades encargadas**	**Acciones**
N.º 1: Funcionamiento de los PMUV (corto plazo)	Ministerio del Interior	Poner en marcha los PUMV en los territorios priorizados y asegurar que estos desplieguen misiones de verificación en los lugares en que se requiera.
		Fortalecer el “equipo interinstitucional y de sociedad civil de reacción ante situaciones de emergencia”.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

N.º 2: Respuesta de urgencia en medidas materiales de Protección (corto y mediano plazo)	Ministerio del Interior	Formular los planes integrales de prevención establecidos en el Decreto 1581 de 2017 y crear un mapa nacional de riesgo.
	Ministerio de Relaciones Exteriores	Cumplir las medidas cautelares del Sistema Interamericano de DDHH.
	UNP	Reestructurar la UNP.
		Revisar las necesidades en materia de transporte para la protección de los municipios priorizados.
		Convocar el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas regionales presenciales.
		Cumplir las medidas cautelares del Sistema Interamericano de DDHH.
N.º 3: funcionamiento del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios - Decreto 660 de 2018 (corto y mediano plazo)	Ministerio del Interior	Priorizar en el Programa del Decreto 660 de 2018 a los municipios señalados en el Plan de emergencia.
		Evaluar la implementación de los planes piloto del Decreto 660 de 2018.
		Elevar a viceministerio la dirección de DDHH y crear la dirección de protección colectiva dirigida a implementar el Decreto 660 de 2018.
		Instalar la Instancia Territorial para implementación del Programa del Decreto 660 de 2018.
N.º 4: fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante las Alertas Tempranas (corto y mediano plazo)	Ministerio del Interior	Convocar y desarrollar el protocolo de funcionamiento de las Comisiones Intersectoriales para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas en los municipios priorizados.
		Instalar Comités Territoriales de Prevención como mecanismo ordinario para coordinar la respuesta rápida estatal a las Alertas Tempranas.

Quinto eje: gestión del riesgo y acciones humanitarias

233. Tiene el objetivo de iniciar acciones de prevención con respuesta inmediata ante casos concretos de riesgo contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y firmantes de la paz, todo ello bajo la coordinación del PMUV. Además, se busca subsanar algunas de las condiciones sociales de conectividad que hacen especialmente vulnerables a los municipios priorizados.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Línea	Entidades encargadas	Acciones
N.º 1: servicios de protección y ayudas humanitarias en caso de riesgo (corto plazo)	Ministerio del Interior	Reubicar temporalmente a las personas en riesgo bajo la coordinación de los PUMV en conjunto con las organizaciones sociales presentes en el territorio.
	Presidencia de la República	Reconocer e impulsar las iniciativas humanitarias regionales.
N.º 2: paulatina subsanación de falencias en conectividad territorial (mediano plazo)	Ministerio de las TIC	Diagnosticar las falencias en comunicación y acciones primarias para la conectividad en el marco de diferentes espacios de interlocución.

Sexto eje: medidas administrativas para la seguridad territorial

234. Es necesario adoptar medidas que garanticen un control de armas en los municipios priorizados, así como el fortalecimiento de la institucionalidad capaz de responder ante situaciones de emergencia. Por tanto, en el corto plazo la Presidencia de la República deberá establecer una prohibición general del porte de armas y adoptar medidas para el control de las armas en circulación y para restringir el porte de estas en los municipios priorizados. Además, en el mediano plazo el Congreso de la República deberá tramitar una reforma que fortalezca las funciones de las personerías municipales en materia de prevención y protección de los derechos humanos, mientras que el Ministerio del Interior deberá reconocer y respaldar "las formas propias de autoprotección" de las comunidades, organizaciones y procesos, especialmente guardias indígenas, cimarronas, campesinas y comunitarias.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Seguimiento y evaluación

235. Las políticas y programas que han existido en el país han fallado por la ausencia de un seguimiento idóneo y por la carencia de espacios para la vigilancia y el control de las organizaciones sociales. Por tanto, para asegurar el éxito de la implementación del Plan de emergencia, la Presidencia de la República deberá rendir cuentas a la opinión pública y a la comunidad internacional, y el Ministerio del Interior deberá poner en funcionamiento la Comisión de Seguimiento de la Mesa Nacional de Garantías.

e) ***La ruta ordinaria de protección a cargo de la UNP[204]***

236. Como ya se mencionó, mediante el Decreto 4065 de 2011, se creó la UNP, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio del Interior. A lo largo de esta década, la UNP ha venido asumiendo diversos programas de protección dirigidos a poblaciones específicas, en modalidades tanto individual como colectiva, los cuales se encuentran compilados por el Decreto 1066 de 2015[205]. Si bien la coordinación de la estrategia integral de protección está actualmente a cargo de la UNP,[206] la defensa del derecho a la vida y la seguridad personal son deberes en cabeza del Estado que anteceden a esta entidad. A continuación, la Sala se concentrará en la responsabilidad central que le asiste a la UNP dentro de la ruta ordinaria de protección.

237. La escala de clasificación de riesgo -ordinarios, extraordinario y extremo- se plasmó en el diseño institucional de la UNP y fue recogida, parcialmente, por el artículo 3 del Decreto 4912 de 2011, el cual, a su vez, fue compilado por el artículo 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015[207].

238. La UNP agrupó y sistematizó la *matriz de calificación* del riesgo, como se mostrará[208]. La matriz está dividida en tres áreas de análisis. La primera, denominada *amenaza*, permite examinar si la amenaza es real o no, si está individualizada, quién es el presunto autor y si sus condiciones permiten fijar la inminencia del ataque. La segunda, sobre el *riesgo específico,* determina la visibilidad y el perfil del solicitante, es decir, qué rol cumple dentro de su comunidad u organización, qué decisiones toma y el contexto en que se encuentra in-

merso. La tercera evalúa la *vulnerabilidad*, esto es la exposición al peligro de la persona. Los tres ejes descritos se dividen en 19 variables de análisis, cada una de las cuales es ponderada y calificada en una escala numérica (https://www.unhcr.org/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

Eje	Variables que se analizan
Amenaza	1. Realidad de la amenaza y las evidencias verificadas 2. Individualidad de la amenaza 3. Presunto acto generador de la amenaza 4. Capacidad del actor para materializar la amenaza 5. Interés del generador de la amenaza en el evaluado 6. Inminencia de la materialización de la amenaza
Riesgo específico	1. Condición 2. Factor diferencial y de género 3. Perfil 4. Antecedentes personales del riesgo 5. Análisis de contexto 6. Riesgo de afectación de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personales
Vulnerabilidad	1. Conductas y comportamientos 2. Permanencia en el sitio de riesgo 3. Vulnerabilidad asociada al entorno residencial 4. Vulnerabilidad asociada al entorno donde desarrolla actividades y/o trabajo 5. Vulnerabilidad asociada al entorno social y comunitario 6. Vulnerabilidad en los desplazamientos (movilización del evaluado de un sitio a otro) 7. Vulnerabilidades marginales del núcleo familiar (hogar)

Matriz de calificación del riesgo. Fuente: Sentencia T-469 de 2020

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

239. De la suma de los tres factores o ejes descritos, se obtiene el nivel de riesgo en una escala de 15% a 100%. Con dicho insumo, el analista concluye si la persona enfrenta un riesgo *ordinario* (15% a 50%), *extraordinario* (51% a 80%) o *extremo* (81% a 100%). Este es el valor final ponderado a partir del cual el CERREM elabora las recomendaciones sobre el esquema de seguridad que se requiere y que, en última instancia, se plasma en la resolución que expide el director de la UNP.

240. La matriz de calificación descrita ha contribuido a que el nivel de riesgo de una persona se determine de manera objetiva y técnica. Por ello, la Corte ha reconocido que, en principio, la UNP es la entidad que tiene la competencia, el talento humano y el conocimiento técnico para determinar el riesgo de una persona y las medidas de seguridad a adoptar. Esto, sin embargo, no implica que la calificación del riesgo sea un terreno vedado al juez de tutela. Como ya se indicó, en casos concretos la Corte ha advertido que la decisión de la UNP deviene irrazonable en tanto que, por ejemplo, (i) no se apoyó de manera suficiente en los estudios y evaluaciones técnicas de seguridad; (ii) omitió considerar algunos factores de amenaza en el caso concreto; o, (iii) pese a contar con el insumo necesario, el acto administrativo carece de motivación adecuada.

241. El artículo 2.4.1.2.40. y siguientes del Decreto 1066 de 2015 establecen el procedimiento ordinario que debe seguirse dentro del programa de protección individual[209]. Este inicia con la recepción de la solicitud por medio del diligenciamiento del formato de caracterización, para luego proceder a su análisis y verificación, en el sentido de determinar si el peticionario pertenece o no a la población que es objeto del programa de protección, como también la existencia de un nexo de causalidad entre el riesgo y la actividad que desarrolla el solicitante. Luego, se traslada la información al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), que se encarga de la recopilación de información en distintas fuentes tanto oficiales como de la sociedad civil, y su análisis *in situ*[210].

242. Posteriormente, el asunto es examinado por el Grupo de Valoración Preliminar (GVP),[211] que estudia la situación de riesgo para cada caso en concreto, según la información que, para ese efecto, haya sido remitida por los analistas de base. Acto seguido, el GVP presenta ante el CERREM "la determinación sobre el nivel de riesgo y un concepto sobre las medidas idóneas a implementar"[212], para que este las valide y recomiende, de ser el caso, ante el director la UNP, quien, mediante resolución susceptible de recurso de reposición, decidirá si adopta o no las recomendaciones de seguridad[213].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

243. El artículo 2.4.1.5.5. y siguientes del Decreto 1066 de 2015 (Capítulo Adicionado por el Decreto 2078 de 2017) establecen el procedimiento ordinario que debe seguirse dentro del programa de protección colectivo. En la respuesta a la acción de tutela sobre el funcionamiento de la ruta de protección colectiva, la Subdirección de Evaluación del Riesgo de la UNP informó que las medidas de protección colectiva responden a los distintos escenarios de riesgo que enfrentan los grupos y comunidades, después de un proceso de evaluación integral de los distintos hechos de amenaza, riesgo y vulnerabilidad a través de metodologías participativas comunitarias que son desarrolladas *in situ*.

244. Dichas medidas de protección colectiva son recomendadas por los delegados con voz y voto que conforman el CERREM Colectivo (artículo 2.4.1.5.10), teniendo en cuenta el enfoque de diferencial, territorial y de género, así como las propuestas presentadas por los grupos o comunidades.

245. Las medidas de protección colectiva responden a un ejercicio de articulación y coordinación de las instituciones estatales que concurren desde el nivel local, regional y nacional con el fin de mitigar el riesgo, contrarrestar las amenazas y minimizar las vulnerabilidades. Así, las medidas de protección colectiva están enfocadas en generar:

1. Acciones de protección individual, cuando estas tengan impacto sobre el colectivo objeto de protección.

2. Apoyo a la infraestructura física para la protección integral colectiva.

3. Fortalecimiento organizativo y comunitario.

4. Fortalecimiento de la presencia institucional.

5. 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.

6. Promoción de medidas jurídicas y administrativas que contrarresten los factores de riesgo y amenaza.

7. Apoyo a la actividad de denuncia de los colectivos en los territorios.

8. Formulación e implementación de estrategias encaminadas a contrarrestar las causas del riesgo y la amenaza, que se enmarcarán en la hoja de ruta definida en el CERREM Colectivo.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

9. Medidas de atención psicosocial: se tomarán medidas para proveer de herramientas en materia de atención psicosocial dé carácter individual o colectivo y con enfoque de género, a aquellos destinatarios/as del programa de protección que hayan resultado afectados/as en razón de cualquier agresión a la vida e integridad física.

10. Medidas materiales e inmateriales encaminadas a fortalecer la autoprotección y contrarrestar la estigmatización.

246. Acorde con la normatividad, el CERREM Colectivo busca fortalecer las comunidades calificadas con riesgo extraordinario o extremo, incluidas las comunidades indígenas[214].

247. Lo expuesto exige una precisión por parte de la Corte. Aunque existe una *matriz de calificación* unificada, el proceso de calificación del riesgo es un trámite complejo que debe agotar varias etapas y en el que intervienen distintas entidades. De hecho, tanto el GPV como el CERREM son cuerpos colegiados no permanentes con presencia de varias autoridades y, para algunos casos particulares, también representantes de la sociedad civil[215]. No obstante la multiplicidad de actores intervinientes en el proceso, el director de la UNP es la autoridad encargada de adoptar la decisión final de asignar, ajustar o finalizar un esquema de protección[216]. También es la UNP la encargada de hacer el seguimiento periódico a la implementación, uso, idoneidad y eficacia de las medidas de protección[217].

248. En su intervención ante la Corte Constitucional, Fernando Ibarra Ruiz, Representante del CERREM, manifestó que dicho Comité se enfrenta a varios obstáculos para su buen funcionamiento: (i) la insuficiente información aportada por la FGN sobre el desarrollo de las investigaciones penales por amenazas en contra de las personas protegidas por la UNP; (ii) la altísima demanda en materia de protección, pues en los últimos años fueron más de 25.000 solicitudes por año, lo que desborda la capacidad institucional; (iii) el aumento significativo de las amenazas; (iv) la falta de compromiso de las entidades territoriales; (v) el flujo de información de la UNP, ya que la que se recibe es inexacta, incorrecta e insuficiente y toca decidir con base en ello; (vi) la falta de dinamismo de la mesa nacional y las territoriales de garantías y (vii) la ausencia de articulación institucional.

249. Por su parte, la Subdirección de Evaluación del Riesgo de la UNP señaló como obstáculo principal en la ruta de protección colectiva para alcanzar los objetivos, la ausencia de un mecanismo eficaz que permita la articulación de las distintas entidades del Estado con los

primeros respondientes -entes territoriales, alcaldías y gobernaciones- o demás instituciones que de acuerdo con sus competencias deban implementar medidas de protección colectiva, que propendan por una protección integral (http://www.historico.corte-constitucional.gov.co/relatoria/?sid=1206326&ccid=605).

250. La Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la actuación de la UNP en desarrollo de su tarea de protección de la población líder y defensora de derechos humanos. La jurisprudencia de la Corte señala la obligación de la UNP de: (i) realizar un análisis de contexto que derive en un enfoque diferencial a la hora de definir mecanismos de protección, dependiendo del grupo o persona amenazada[218]. Por ejemplo, para las comunidades indígenas y sus líderes, quienes en el marco del conflicto armado han padecido un riesgo de exterminio cultural y físico (este tema se aborda con mayor detalle en un comentario posterior), y (ii) la debida diligencia que debe ir inmersa en la valoración del riesgo que realizan las autoridades estatales a la hora de establecer e implementar medidas de seguridad, en función de los riesgos que enfrentan específicamente ciertos grupos o sujetos, quienes son amenazados justamente por el ejercicio de una labor o trabajo en específico[219].

251. En síntesis, la UNP es responsable de garantizar oportunamente las medidas de protección adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo sobre una persona o una colectividad defensora de derechos humanos se materialice. Las decisiones que profiera, además, tienen que respetar las garantías del debido proceso y, en particular, la carga de motivación. Esto requiere de un papel activo de la entidad en la valoración del riesgo real que enfrenta una persona, la cual debe estar soportada en argumentos técnicos y específicos sobre su situación; y no en ideas abstractas sobre el nivel de amenaza o en consideraciones ocultas que no permitan al interesado "conocer las razones por las cuales este fue denegado u otorgado de manera diferente a sus expectativas, ya que para ejercer el derecho a la defensa requiere saber a qué argumentos oponerse"[220].

D. Casos concretos

252. A continuación, la Sala Plena se pronunciará sobre cada uno de los veinte casos. Para ello, primero se hará la valoración del cumplimiento de los requisitos de procedencia. Luego, se analizará la situación fáctica de cada uno de los casos a partir de las pretensiones de los accionantes y de las decisiones adoptadas por los jueces de instancia. Finalmente, a partir las conclusiones a que se llegue al resolver los casos la Sala Plena tendrá que determinar si se debe declarar un estado de cosas inconstitucional.

Las acciones de tutela cumplen con los requisitos de procedencia

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

253. *Se cumple con la legitimación en la causa por activa*. En algunos casos los accionantes son los mismos afectados y, en otros, presentan la tutela bien sea a nombre propio o por conducto de sus apoderados.

254. Los accionantes Isabel Cristina Zuleta (caso 5), Milena Quiroz Jiménez (caso 10); Leovigildo Vivanco Sotelo (caso 11), Ceferino Sánchez Peña (caso 12), Ana Ramona Mejía (caso 13), Lina Margarita Tabares Duque (caso 15), Elider Zamael Guerra Chachinoy (caso 16), Yamilet Salazar Quiñonez (caso 17), Víctor Manuel Muñoz Mendivelso (caso 18) y Gustavo Adolfo Oviedo (caso 20) presentaron acción de tutela en nombre propio.

255. Acorde con el escrito de tutela el accionante "A" (caso 1) fue representado judicialmente por Fabián Darío Álvarez García; Deobaldo Cruz (caso 2) fue representado judicialmente por Liliana del Pilar Castillo Hernández; Martha Lucia Giraldo Villano (caso 3) fue representada judicialmente por María Paula Feliciano; Oscar Gerardo Salazar Muñoz (caso 4) representado judicialmente por Cristian Raúl Delgado Bolaños; Arnobi de Jesús Zapata Martínez (caso 6) fue representado judicialmente por Raúl Ignacio Molano Franco; Fabián de Jesús Laverde Doncel (caso 7) fue representado judicialmente por Gustavo Gallón Giraldo; la accionante "H" (caso 8) fue representada judicialmente por Sindy Castro Herrera; Alejandro Palacio Restrepo (caso 9) fue representado judicialmente por Rodrigo Uprimny Yepes; Libardo Dueñas Buitrago (caso 14) fue representado judicialmente por Cesar Ortiz de Armas[221]; el accionante "S" (caso 19) presentó la acción de tutela a través de apoderado, para lo cual se aportó el poder especial que acredita la representación[222].

256. Acorde con la información suministrada por los accionantes de los casos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 y 9, la acción de tutela fue presentada de forma conjunta (en un solo documento) y directa por los accionantes y por sus apoderados en el Tribunal Superior de Bogotá, allí cada uno hizo la presentación personal del documento. Sin embargo, en los documentos allegados por los jueces de instancia no reposan dicha presentación personal ni los anexos a los que se refiere la acción de tutela. Pese a que el magistrado sustanciador solicitó al Tribunal Superior de Bogotá y al Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá la remisión completa del asunto no fue posible acceder a estos archivos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

257. En concreto, el Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá "informó no contar con los archivos físicos ni virtualizados de las actuaciones que se surtieron con anterioridad a la declaratoria de nulidad decretada por la Corte Suprema de Justicia, dado que la acción de tutela No. 2020-00025 se tramitó en físico y así mismo se remitió para resolver la impugnación a la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá".

258. Ahora bien, en la Sentencia SU-388 de 2022 la Corte adoptó la siguiente regla de unificación: cuando el titular de los derechos fundamentales exprese de manera inequívoca interés en la presentación de la acción de tutela en las actuaciones dentro del proceso, inclusive en sede de revisión, se tendrá por acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa a pesar de que esta haya sido interpuesta originalmente por el apoderado general de una persona natural.

259. En el presente asunto, cada uno de los accionantes manifestaron su interés en la actuación al responder los autos de pruebas proferidos por el magistrado sustanciador, donde reiteraron los hechos planteados en la acción de tutela. Adicionalmente, en la sentencia de primera instancia el juez, que contaba con la totalidad del expediente, manifestó que "no cabe duda de que la legitimación en la causa por activa se encuentra plenamente acreditada, pues son los mismos afectados, por conducto de apoderados". Por última, el Tribunal Superior de Bogotá al admitir la tutela les reconoció personaría jurídica a los apoderados aquí relacionados[223].

260. Por otra parte, algunos de los accionantes aseguraron actuar no solo procurando la defensa de sus derechos sino también de los de sus comunidades. Ello ocurrió en los siguientes casos: (i) el accionantes "A" solicitó la protección colectiva del resguardo al cual pertenece, (ii) Elider Zamael Guerra Chachinoy solicitó protección colectiva para el resguardo al cual pertenece; (iii) Oscar Gerardo Salazar Muñoz solicitó la protección colectiva del Proceso Campesino y Popular del municipio de La Vega, organización de la cual es vocero y coordinador.

261. En los dos primeros casos, la acreditación de la legitimación por activa se cumple atendiendo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual la agencia de los derechos de una comunidad indígena no radica exclusivamente en sus representantes legales o autoridades electas, sino que puede ser ejercida por cualquier miembro del colectivo[224]. En el

caso del Proceso Campesino y Popular del municipio de La Vega, quien solicita su protección es el coordinador y vocero de la organización, de manera que se da por cumplido el requisito. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

262. *Se cumple con la legitimación en la causa por pasiva*. Las autoridades accionadas son la Presidencia de la República, Ministerio del Interior, FGN, Ministerio de Defensa, UNP, UARIV y PGN, todas estas autoridades públicas.

263. Adicionalmente, las entidades demandadas tienen la aptitud legal para responder por la vulneración de los derechos fundamentales que se les atribuye. En esa medida, pueden tenerse como referentes normativos la Ley 1448 de 2011, el Decreto Ley 885 de 2017 y los Decretos 4800, 4633 y 4635 de 2011; 154, 660, 898, 2078, 2124 y de 2017; y 2137 de 2018. Dichos instrumentos normativos contienen algunos de los deberes de las entidades accionadas en el escenario de prevención y protección de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos.

264. *Se cumple el requisito de inmediatez*. En términos generales los accionantes consideran que la vulneración de sus derechos fundamentales se viene realizando de manera constante y sistemática por el actuar y las omisiones de las autoridades accionadas, por lo que se les impide realizar libremente su labor de defensa de los derechos humanos y están en riesgo su vida y las de sus núcleos familiares. La continua vulneración de los derechos de la población accionante, acorde con las acciones de tutela, les impide desarrollar su labor de líderes, por lo tanto, la amenaza es actual.

265. En la Sentencia SU-020 de 2022, la Sala Plena avaló el cumplimiento del requisito de inmediatez pese a que las acciones de tutela fueron presentadas entre "6 meses y casi cuatro años" después de adoptada la decisión de la UNP. La Sala advirtió que existían "motivos que justifican la demora, entre ellos, que los esquemas de seguridad fueron ordenados por la Unidad Nacional de Protección y esas disposiciones presuntamente se incumplieron en la medida en que la protección no se entregó o los esquemas dispuestos se descompletaron o se retiraron".

266. La Corte consideró que "la presunta vulneración de los derechos fundamentales de las y los accionantes se ha mantenido en el tiempo, situación que correría el riesgo de profundizar el nivel de amenaza que, quienes solicitaron la protección de sus derechos fundamentales en

los distintos expedientes, alegan estar padeciendo". Adicionalmente, afirmó que "el hecho notorio de la permanencia en el tiempo y la profundización en el nivel de amenaza que enfrentan quienes suscribieron el Acuerdo Final de Paz y se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil (…), muestra que esta amenaza es real y se cierne también sobre las y los demandantes en las tutelas de la referencia".

(https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU546-23.htm?ddl=20826&scid=605)

267. Lo expuesto es aplicable a los casos concretos del presente asunto. Primero, las acciones de tutela, en su mayoría, tienen por objeto la adopción de decisiones estructurales que incidan en la prevención y protección de su seguridad. Segundo, los accionantes actuaron de manera diligente una vez les negaron la protección o les modificaron los esquemas de protección reconocidos. Tercero, el nivel de amenaza que enfrenta la población líder y defensora de derechos humanos es un hecho notorio y actual, ello exige la activación de todos los mecanismos tendientes a procurar su seguridad, entre ellos, la acción de tutela.

268. *Se cumple con el requisito de subsidiariedad*. Tal como se expuso en los antecedentes de esta providencia, en algunos de los casos se propone como conducta que causa la vulneración las decisiones adoptadas por la UNP en relación con los esquemas de seguridad de los accionantes y de sus familias. En principio, podría argumentarse que, en estos casos, procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho junto con la solicitud de medidas cautelares para controvertir los actos administrativos emitidos por la UNP, que disminuyeron o mantuvieron (presuntamente de manera inadecuada) las medidas de protección destinadas a los accionantes. En estos procesos judiciales es posible incluso solicitar el otorgamiento de medidas cautelares[225] con el fin de asegurar la efectividad de la sentencia o la protección de los derechos fundamentales involucrados[226].

269. En el caso particular del accionante Ceferino Sánchez Peña (T-8.062.595) el juez de segunda instancia declaró improcedente el amparo ante la omisión del accionante de interponer el recurso de apelación contra la resolución que negó el amparo. Al respecto, el artículo 9 del Decreto 2591 de 1991 dispone que "no será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerza directamente en cualquier momento la acción de tutela". Adicionalmente, el artículo 6 del mismo Decreto regula la improcedencia de la acción cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, no administrativos. En razón de dichas disposiciones, en diferentes oportunidades[227], la Corte ha abordado el análisis de fondo de las acciones de tutela pese a dirigirse contra un acto administrativo de carácter particular frente al cual no se presentaron recursos. Así las cosas, en-

cuentra cumplido el requisito de subsidiariedad, pues la improcedencia se enfoca en la existencia de otro medio de defensa judicial y, como se expone a continuación, en estos casos dicho mecanismo no es eficaz.

(https://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

270. Esta corporación ha establecido que el medio de defensa judicial no es eficaz cuando no puede garantizar una salvaguarda expedita del derecho fundamental invocado[228]. En estos casos, ha considerado que la acción constitucional es procedente para proteger los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso, al analizar la procedibilidad de acciones de tutela interpuestas en contra de decisiones de la UNP referidas a medidas de protección previamente reconocidas. Incluso ha señalado que resulta irrazonable exigir a personas que requieren de protección inmediata y constante que expongan su caso ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma[229]. En tal sentido, si bien existe el referido mecanismo ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, este no es idóneo ni eficaz por la situación de apremio que plantean estas situaciones y los bienes jurídicos amenazados[230].

271. Adicional a lo expuesto, algunas de las pretensiones de los accionantes no tienen consagrado un mecanismo judicial alguno al cual los accionantes podrían acudir. Por ejemplo, declarar un estado de cosas inconstitucional, ordenar a la UNP que brinde esquemas de seguridad con enfoque diferencial y asumiendo la totalidad del presupuesto necesario para su funcionamiento, la reactivación de mesas de garantías territoriales, o que se realicen labores de publicidad de la labor de la población defensora de derechos humanos, entre otros, solo podrían ser valoradas por el juez constitucional.

272. En síntesis, el requisito de subsidiariedad se cumple pues pese a que los accionantes cuentan con mecanismos en la vía ordinaria donde ventilar algunas de las pretensiones que pretender debatir, los mismos resultan ineficaces. Adicionalmente, algunas de las pretensiones no cuentan con otro mecanismo de defensa judicial.

A. Caso 1. Accionante "A" [231] (T-8.018.193)

273. El accionante es miembro de una comunidad indígena, es líder defensor de los derechos humanos y territoriales en su comunidad[232]. La UARIV le reconoció la calidad de víctima de amenazas y desplazamiento forzado[233]. Desde el año 2019 la UNP le otorgó medidas de protección acordes con las recomendaciones del CERREM. En consecuencia, le fue asig-

nado un medio de comunicación, un chaleco blindado, esquema de protección tipo 1, conformado por un vehículo convencional y dos hombres de protección, que según los términos de la resolución, deberían ser con enfoque diferencial y/o de confianza".

274. En la acción de tutela el accionante enlistó las conductas que considera vulneran sus derechos fundamentales. *Primero*, aunque la resolución recomienda esquema de protección con dos hombres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza la entidad, la UNP rechazó las hojas de vida de personas indígenas, de manera que se vio en la obligación de aceptar los hombres elegidos por la entidad. *Segundo*, mensualmente debe asumir alrededor de trescientos mil pesos ($300.000) por concepto de gasolina, parqueaderos y viáticos de los hombres de protección. *Tercero*, es necesario fortalecer la Guardia Indígena del Resguardo al cual pertenece. *Cuarto*, en atención a su condición de víctima de desplazamiento forzado, la UARIV debe garantizársele el pago de ayuda humanitaria y analizar la posibilidad de ser reubicado. *Quinto*, la omisión de la FGN en esclarecer con celeridad los hechos relatados en la denuncia por él presentada.

a) ***La UNP vulneró el derecho fundamental del accionante a la seguridad personal al no materializar el esquema de protección con enfoque diferencial y/o de confianza***

Consideración general

275. La UNP expuso, ante la Corte Constitucional, que el proceso de asignación de hombres de protección de confianza y/o con enfoque diferencial por postulación de hojas de vida de los beneficiarios se adelanta a petición estricta del beneficiario, según las recomendaciones de los delegados interinstitucionales que conforman el CERREM. Precisó que el proceso de postulación de personas de confianza y/o diferenciales, es una facultad que recomienda el CERREM para algunos beneficiarios del programa de protección que lidera la UNP, considerando las características que rodean a cada caso en particular, como costumbres de pueblos indígenas, afro y/u otros tipos de poblaciones de especial protección. Esto bajo el entendido que, asignar un hombre especializado en protección ajeno a su comunidad, es decir un escolta de las uniones temporales, podría vulnerar sus derechos fundamentales, sus creencias y sus tradiciones.

276. Entonces, si a consideración de los delegados del CERREM, y una vez surtido el respectivo estudio de nivel de riesgo reglado en el Decreto 1066 de 2015, se permite la postulación de hombres de protección, los hombres de protección que son postulados por los beneficiarios tienen que cumplir varios requisitos[234].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

277. El proceso de postulación es el siguiente. Primero, la UNP le suministra información al protegido que desea postular personas de confianza. Segundo, el protegido postula las hojas de vida de las personas de confianza. Tercero, la subdirección de protección analiza las postulaciones, con el fin de que se cumplan los requisitos que se tienen que cumplir por parte de los escoltas nominados. Paralelamente a lo anterior, la UNP corre traslado a las uniones temporales y/u operadores privados con el fin de que también evalúen y revisen los requisitos a cumplir por parte de los escoltas postulados, ya que son ellos los que hacen la contratación y prestan el servicio de protección de manera primaria.

278. Una vez se surte esa etapa de verificación, pueden suceder dos eventos. Primero, que los postulados cumplan con los requisitos exigidos, en este caso las uniones temporales deben realizar la respectiva contratación y vinculación al esquema de protección. Segundo, que los postulados no cumplan con los requisitos de postulación; caso en el cual la unión temporal le envía a la UNP la respuesta de la postulación indicando cuál es el requisito no aprobado por el escolta postulado. Por su parte, la subdirección de protección informa al beneficiario que postuló los hombres de protección, por el medio que resulte eficaz (correo electrónico y/o oficio), cuál es el requisito faltante en esas personas postuladas, con el fin de que cumpla con lo faltante o en su defecto postule otras hojas de vida. Lo anterior se realiza sin ningún acto administrativo, pues es un tema de ejecución del acto que ordenó dichas medidas.

279. La UNP resaltó que esta entidad suscribe contratos de prestación de servicios con operadores privados y/o uniones temporales para efectos de prestar el servicio de protección a los beneficiarios. Ello en razón a que la UNP no está en la capacidad de cubrir los servicios que se implementan a nivel nacional con sus funcionarios de planta. En este sentido, las empresas que conforman las uniones temporales son absolutamente autónomas e independientes en los procesos de selección de escoltas. En consecuencia, los operadores privados contratados por la UNP tienen la responsabilidad de vincular personas de “eximias cualidades tanto personales como laborales”, que tengan la capacidad de repeler ataques o atentados en contra de los protegidos a fin de garantizar un servicio de protección de la más alta calidad, cumpliendo con la totalidad de los requisitos técnicos.

Consideración particular

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

280. El accionante solicitó en su escrito de tutela ordenar a la UNP garantizar el enfoque étnico en la adopción de medidas en el esquema de protección individual, sin barreras que impidan su implementación, de acuerdo con el Decreto 4633 de 2011. En específico solicitó que su esquema de seguridad cuente con personas de confianza y con enfoque diferencial.

281. La UNP afirmó que si bien al accionante se le asignaron escoltas "con enfoque diferencial y/o de confianza" esto no debe entenderse como una obligación de asignación inmediata de los hombres de protección que postule el beneficiario. Toda persona que preste el servicio de protección en el programa debe surtir un proceso de selección, el cual consta de las etapas y requisitos específicos explicados con anterioridad.

282. En atención a las consideraciones expuestas, la Sala Plena reitera que, en atención a la actividad desarrollada por el accionante, el Estado debe brindarle la protección necesaria que le permita de manera adecuada cumplir con esa labor. Tratándose el accionante de un líder indígena, es forzoso que su esquema de seguridad no solo sea suficiente, sino que además atienda a sus realidades particulares.

283. Para el caso concreto, a pesar de que la UNP decidió otorgarle protección con el enfoque diferencial y/o de confianza, dicho esquema no se materializó, al parecer, en razón al incumplimiento de los requisitos normativos. Acorde con las consideraciones de esta providencia, para la asignación de los esquemas de protección de comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas, el Estado debe tener en cuenta la ubicación geográfica, las necesidades particulares y la especial situación que han enfrentado estas comunidades en el contexto del conflicto armado.

284. Así las cosas, de la actuación de la UNP la Sala Plena advierte varios aspectos que vulneran los derechos fundamentales del accionante.

(i) Al no contar con una resolución escrita que justifique la no acreditación de los presupuestos para que las personas postuladas por el accionante sean designadas como su escolta, el accionante no tiene forma de defender la postulación de sus personas de confianza. Esto,

además de vulnerar su derecho a la seguridad personal, desconoce su derecho al debido proceso administrativo.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

(ii) La UNP debe adoptar las medidas necesarias para capacitar a las personas de confianza postuladas por el accionante. En el caso concreto, tratándose de un líder indígena, difícil resultará que miembros de la comunidad, en quienes el accionante confíe, cumplan de entrada con los requisitos regulados por la UNP. Por ello, resulta imperioso que la UNP considere la implementación de capacitaciones para que los miembros de las comunidades indígenas que sean postuladas para integrar equipos de protección cumplan con dichos presupuestos. De lo contrario, la materialización de este tipo de esquemas con enfoque diferencial será fácticamente imposible. Ello desconoce no solo el derecho a la seguridad personal del accionante sino su condición de sujeto de especial protección constitucional por su calidad de líder social indígena.

(iii) La UNP no tiene permitido escudarse en el incumplimiento de los requisitos para efectos de asignar un esquema diferencial ordenado por el CERREM. La Sala Plena reconoce la importancia de exigir ciertas calidades y cualidades a las personas encargadas de la protección. Por ello, es deber de la UNP exigirles a los operadores privados y/o uniones temporales que prestan el servicio de protección la identificación y contratación de personas que sí cumplan con las características necesarias para ofrecerle al accionante un esquema de seguridad con enfoque diferenciado avalados por el beneficiario.

285. En la Sentencia T-439 de 2020 la Corte desarrolló los fundamentos normativos para justificar una orden dirigida a la UNP para que capacitara a las personas de confianza, así:

> "la Corte ordenará a la UNP que, en el término de cinco días, si aún no lo ha hecho, complete el esquema de protección asignado al señor Torres, priorizando aquellos escoltas que tengan un perfil diferencial, acorde con la comunidad que representa el señor Torres y con disponibilidad para permanecer en la zona. Es clave que las medidas de protección sean culturalmente adecuadas para que resulten idóneas. De ser necesario, la Unidad Nacional de Protección deberá emprender las acciones correspondientes para que los requisitos de selección exigidos al personal de escolta tengan ajustes razonables y sean consecuentes con el enfoque diferencial que demanda este tipo de casos. También se pueden contemplar iniciar programas de capacitación especiales para esta población".

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

286. Al respecto, es necesario resaltar que uno de los principios rectores del programa de protección a cargo de la UNP es, justamente, el enfoque étnico. Ello implica un análisis de las particularidades del protegido y su entorno, así como la implementación de medidas acordes con dicha situación (Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.4.1.2.2). En esta misma dirección, la Comisión IDH recomendó al Estado colombiano profundizar, dentro del programa de protección de líderes, un enfoque diferenciado que tome en cuenta, entre otras cosas, "las condiciones de las personas a ser protegidas y la necesidad de medidas de protección culturalmente adecuadas".

287. La Sala concluye que la UNP tiene la obligación de asignar esquemas de seguridad con enfoque diferencial siempre que el CERREM así lo indique. Acorde con la normatividad vigente los beneficiarios tienen derecho a postular hojas de vida y, en caso de que estos postulados no cumplan con los requisitos, es deber de la UNP otorgar la capacitación necesaria para cumplir con dichos presupuestos. En todo caso, la UNP debe exigir a los operadores privados y/o uniones temporales que prestan el servicio de protección la identificación y contratación de personas que sí cumplan con las características necesarias para ofrecerle a los protegidos un esquema de seguridad con enfoque diferenciado avalados por este.

288. Así las cosas, la Sala aclara que la UNP solo puede asignar escoltas que no cumplan con el requisito de enfoque diferencial étnico en los casos en que no existan personas que cumplan los requisitos mínimos, luego de agotar todos los esfuerzos para que las personas de confianza sean las encargadas de la seguridad. Esto impone una carga argumentativa a la UNP y, al mismo tiempo, es consecuente con las dificultades para contratar a personas de confianza (i.e. capacitación, requisitos académicos, entre otros). Ahora bien, en casos urgentes la UNP deberá evaluar si la exigencia de algunos de los requisitos previstos en la normatividad vigente son estrictamente necesarios para la asignación de personas de confianza (i.e. ser mayor de 25 años y no haber cumplido los 55 años, acreditar título técnico o bachiller, no poseer vinculo de consanguinidad o afinidad con los beneficiarios del programa, del esquema a implementar) ello con el fin de materializar el derecho de la población líder y defensora de derechos humanos a contar con seguridad con enfoque diferencial.

289. Así, en el caso concreto, la UNP vulneró el derecho a defender derechos del accionante porque, pese a que el CERREM sugirió la asignación de un esquema de seguridad con enfoque diferencial, este no fue materializado con el argumento de que las personas postuladas por el accionante no cumplían con la normatividad. Este argumento desconoce el deber de la UNP no solo de capacitar a los postulados por los beneficiarios de los esquemas sino también el de exigir a las empresas que prestan el servicio de seguridad que cuenten con personas que garanticen la protección con enfoque diferencial.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

b) ***La UNP vulneró el derecho a la seguridad personal del accionante al no garantizar los gastos de mantenimiento del esquema de seguridad, acorde con la normatividad vigente***

Consideración general

290. La UNP informó que el apoyo para combustible y parqueadero no está contemplado dentro del marco normativo. Sin embargo, la entidad ha establecido el apoyo de combustible como un insumo a la medida de protección (vehículo blindado o convencional). Ahora bien, dicho apoyo no está concebido para cubrir la totalidad del gasto de combustible, en virtud del principio de austeridad del gasto público. Así, la Resolución 077 de 2020 regula de manera general e impersonal los montos a reconocer a cada uno de los beneficiarios, en especial a lo que refiere al apoyo de combustible como un insumo a la medida de protección conferida (vehículo blindado o convencional).

291. En relación con el pago del parqueadero, el manual de uso, manejo y recomendaciones de medidas de prevención y protección, referido en el Acta de Implementación de Medidas de Protección, la cual firma el protegido al momento de la entrega y aceptación de las medidas de protección, establece en el numeral 5 lo siguiente: "El beneficiario, beneficiaria o representante legal será responsable de que todos los elementos entregados por la UNP sean propios, en comodato o rentados, velar por que pernocten en un lugar seguro, en parqueadero privado o público, cumpliendo con todos los protocolos de seguridad establecidos para la protección de los elementos implementados para la seguridad de las personas".

292. Con relación a los viáticos la UNP aseguró que no tiene el deber de asumir este gasto ni para los protegidos ni para el esquema de protección. No obstante, las empresas tercerizadas -empleador- reconocen a los hombres y/o mujeres de protección asignados a los protegidos el pago de gastos de desplazamiento, para ello, es necesario que tramiten oportunamente la solicitud de desplazamiento terrestre y/o aéreo.

293. Frente a los peajes, la UNP realiza el reembolso de dicho concepto a favor de los beneficiarios del programa de prevención y protección de acuerdo con los siguientes parámetros:

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

- Solo se otorgará reembolso de peajes a los beneficiarios del programa de prevención y protección de la UNP, hasta un monto máximo por este concepto de $200.000 mensuales por beneficiario, que con ocasión al desempeño de sus funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, este deba trasladarse fuera de su lugar de residencia.

- Solo se realizará el reembolso de peajes a los beneficiarios (as) del programa de prevención y protección cuyas solicitudes se realicen en concordancia con un desplazamiento previamente aprobado por el Grupo Control de Desplazamientos Esquemas Protectivos, y en los tiempos, establecidos, bajo los criterios de austeridad y racionalidad en el ejercicio del Gasto Público.

- Las solicitudes de reembolso de peajes deben coincidir con las fechas y la ruta de los desplazamientos aprobados por parte de esta coordinación al beneficiario en compañía del esquema de protección.

294. Acorde con lo relatado por la UNP, en la asignación de esquemas de protección existe un deber de solidaridad con el erario por parte del beneficiario, en consecuencia, *el beneficiario debe ajustar sus desplazamientos a la limitación presupuestal conferida*. Es imposible que la UNP garantice ilimitadamente el consumo de gasolina de la medida de protección implementada, dada la provisión limitada de recursos en este sentido. La entrega del apoyo en combustible a los diferentes beneficiarios se provee bajo dos modalidades (i) mediante chip de control de consumo frente a las estaciones de servicio con las cuales se contrata el suministro de gasolina y (ii) mediante tarjeta prepago. El tope mensual para el tipo de esquema que detenta el accionante, es decir vehículo convencional, es de $650.000.

Consideración particular

295. El accionante solicitó a la UNP asumir los gastos del esquema de protección asignado, esto es, que se haga cargo del valor del parqueadero y gasolina del vehículo. La UNP aseguró que al accionante se le ha suministrado el combustible máximo mensual, es decir, $650.000. Sin embargo, no logró demostrar el pago mensual de dicho valor desde la fecha de la asignación del vehículo.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

296. Acorde con las consideraciones expuestas, la Sala Plena advierte que el pago del parqueadero no está dentro de las obligaciones de la UNP. Con relación al pago de peajes, la UNP reconoce dicho concepto siempre y cuando se siga el procedimiento dispuesto para ello. Por su parte, los viáticos para los hombres y/o mujeres de protección asignados a los protegidos son reconocidos por las empresas tercerizadas -empleador-, para ello, es necesario que tramiten oportunamente la solicitud de desplazamiento terrestre y/o aéreo.

297. Respecto del pago de consumo de gasolina es necesario indicar que sería desproporcionado otorgar a los beneficiarios una autorización ilimitada para el consumo de combustible. Esto no significa, sin embargo, que esté autorizada una garantía insuficiente en su provisión, que al final signifique la imposición al accionante de la carga del mantenimiento del esquema. Ello ocluiría su desplazamiento y con ello la imposibilidad de cumplir con su labor de defensor de derechos humanos, pues ese déficit anularía su derecho a la seguridad personal y su derecho fundamental de defender derechos.

298. Para el caso concreto, acorde con la última información que se recibió por esta corporación, el accionante ya no cuenta con vehículo en su esquema. Por lo tanto, la Corte ordenará a la UNP que, en caso de reasignar al accionante esquema de seguridad con vehículo deberá garantizar el pago del combustible, de los viáticos y de los peajes, acorde con la normatividad vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello.

299. La Sala Plena reconoce que el derecho a la seguridad personal tiene un alto contenido prestacional. Sin embargo, no es tarea de la Corte determinar el monto adecuado para garantizar el mantenimiento del esquema de protección. En razón de ello, la UNP deberá reevaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

c) ***La UNP vulneró el derecho fundamental a la seguridad del Resguardo al cual pertenece el accionante al no adoptar medidas de protección idóneas y efectivas para fortalecer la Guardia Indígena***

Consideración general

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

300. La Sala Plena advierte que la protección colectiva de los resguardos indígenas de Colombia es una tarea que el Estado y, en particular, la UNP debe tomarse en serio. De acuerdo con la Comisión IDH, los "liderazgos de comunidades indígenas y afrodescendientes desplazadas que reclaman la devolución de sus tierras, o que denuncian la presencia de minería legal o ilegal sobre sus territorios colectivos, han sido víctimas de amenazas e inclusive de homicidios"[235].

301. La Corte Constitucional reconoce que los pueblos indígenas y afrocolombianos, particularmente sus autoridades tradicionales, líderes y lideresas, son víctimas de violencia por parte de actores armados o grupos asociados a los mismos. Los actos particulares que amenazan la vida de estos líderes no solo afectan los derechos individuales, sino que logran intimidar a las comunidades, alteran gravemente la integridad cultural y rompen la uniformidad de los pueblos y las comunidades en torno a la defensa de sus derechos humanos. En otras palabras, la muerte de un líder o lideresa indígena tiene un impacto directo en los derechos colectivos de las organizaciones que representan, aumentando su situación de indefensión y vulnerabilidad.

302. La Comisión IDH destaca que las comunidades indígenas en Colombia sufren un impacto desproporcionado del conflicto armado y que los avances en resolver las desigualdades estructurales que históricamente les han afectado han sido pocos[236]. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil señalan que, de las agresiones registradas desde la firma del AFP hasta junio de 2018, el 40% de los líderes y lideresas agredidos pertenecen a grupos étnicos -21% afrodescendientes y 19% indígenas-, y representan el 43% de los líderes asesinados[237]. En particular, desde la firma del AFP hasta junio de 2018, se registró el asesinato de 31 líderes indígenas entre los que se encuentran miembros directivos de resguardos indígenas, autoridades espirituales, educadores, entre otros, siendo el departamento del Cauca en donde han ocurrido el mayor número de asesinatos[238]. Por su parte, la OACNUDH indicó que durante el año 2018 tuvo conocimiento de 18 casos de asesinatos de personas defensoras pertenecientes a pueblos indígenas[239].

303. En la audiencia pública realizada en el presente asunto, la representante en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señora Juliette de Rivero, aseguró que entre los años 2012 y 2021, la Oficina ha verificado los homicidios de 867 personas defensoras vinculadas a su labor de defensa de derechos humanos. Tan solo en-

tre 2016 y 2021, la Oficina ha verificado 562 casos de homicidios de defensores de derechos humanos, incluyendo 64 mujeres, 61 indígenas (13 de ellas mujeres), 21 afrodescendientes (2 de ellas mujeres) y 7 personas LGBTI (http://www.hchr.org.co/publicaciones/estadisticas/?sid=1206326&ccid=605).

304. En concepto de la representante, los ataques contra estas personas debilitan la capacidad organizativa y de resistencia de las comunidades frente a los actores armados que pretenden controlar los territorios. La violencia pone en peligro la sobrevivencia de indígenas y afrodescendientes, quiebra el tejido social e incentiva el desplazamiento y el despojo.

305. El defensor del Pueblo, por su parte, informó que los grupos sociales más afectados entre el 1º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2021, como consecuencia de las amenazas fueron: líderes y defensores de víctimas del conflicto armado (564), líderes comunitarios (541), líderes indígenas (499) y líderes comunales (470).

306. La respuesta del Estado a la situación particular de las comunidades indígenas es la implementación de una ruta de protección colectiva, a través de la UNP. Este mecanismo pretende establecer procesos de protección de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades étnicas, mediante el establecimiento de lineamientos generales para el análisis del nivel de riesgo y la construcción de las medidas de protección junto a las comunidades. Dentro de las medidas de protección colectiva se encuentra el fortalecimiento de guardias indígenas, ello a partir de la adquisición de botas de caucho, chalecos de identificación, bastones de mando, carpas tipo camping, botes con motor fuera de borda con el fin de que puedan reaccionar fácilmente ante una emergencia, entre otros.

307. En la audiencia pública el director de la UNP informó que, a corte del 13 de abril del 2022, 177 organizaciones colectivas cuentan con las medidas de protección, las cuales incluyen comunidades indígenas, consejos comunitarios y otros colectivos de todo el territorio nacional. Importante resulta resaltar que las medidas colectivas, según informó la UNP, son concertadas de acuerdo con los usos y costumbres de los grupos poblacionales que las piden, de acuerdo con el contexto y con el territorio, lo que consideran más importante para el fortalecimiento de su propia guardia.

Consideración particular

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

308. El accionante solicitó a la UNP y al Ministerio del Interior reconocer y fortalecer la Guardia Indígena del Resguardo al cual pertenece el accionante. Afirmó que después de la dejación de armas de las FARC-EP, nuevos grupos al margen de la ley ocuparon los territorios que antes eran controlados por la guerrilla desmovilizada. Con la salida de las FARC, empezó la guerra por el control territorial de los otros actores armados, volvió el reclutamiento forzado de menores indígenas de 12, 13 y 14 años y se agravó el confinamiento de la comunidad, debido a la reconfiguración de rutas del narcotráfico presentes en el territorio. Debido a ello, el accionante solicitó el fortalecimiento de la Guardia Indígena y, de esta forma, darle herramientas para enfrentar esta situación.

309. La UNP informó que los colectivos que deseen ingresar al programa de protección a través de la ruta colectiva en el marco del Decreto 2078 de 2017 deben diligenciar el formulario para ingresar al programa. Una vez revisada la documentación se asigna el caso a los analistas de riesgo colectivos. Ellos se encargan de identificar, de acuerdo con el contexto, los riesgos, amenazas y vulnerabilidades a los que se encuentran expuestos las comunidades. Luego de ello ponderan el estudio de nivel de riesgo según lo establecido en el Decreto 1066 de 2015 y se identifica la necesidad de implementación de medidas de protección de acuerdo con los escenarios de riesgo.

310. Para el caso concreto, el CERREM Colectivo recomendó la implementación de medidas de protección al Resguardo al cual pertenece el accionante mediante acto administrativo 6141 del 27 de agosto de 2019, las cuales se encuentran implementadas y consisten en: (i) 101 pares de botas de caucho, (ii) 101 chalecos tipo periodista, (iii) 101 camisas tipo polo, (iv) 101 gorras, (v) una capacitación en autoprotección y autoseguridad con enfoque étnico y de género.

311. Para el caso concreto, aunque la entrega de botas de caucho, chalecos tipo periodista, camisetas tipo polo y gorras, podrían de alguna manera aportar en la protección de la comunidad indígena, son medidas superfluas. La Sala comparte la posición que la UNP planteó en la audiencia pública al indicar que el medio más importante para la protección colectiva de un resguardo es el fortalecimiento de la Guardia Indígena.

312. Precisamente en dicha dirección están enfocadas las medidas de protección colectivas dispuestas en el Decreto 2078 de 2017, cuya coordinación está en cabeza de la UNP y el Ministerio del Interior. Acorde con dicha regulación, estas medidas tienen como objetivo contrarrestar los factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza del grupo correspondiente y deben

tener en cuenta un enfoque diferencial, territorial y de género, así como el análisis del riesgo y las propuestas presentadas por las mismas comunidades[240]. Para su implementación pueden concurrir entidades nacionales y territoriales, y pueden abarcar medidas específicas como las siguientes:

"1. Acciones de protección individual, cuando estas tengan impacto sobre el colectivo objeto de protección.

2. Apoyo a la infraestructura física para la protección integral colectiva.

3. Fortalecimiento organizativo y comunitario.

4. Fortalecimiento de la presencia institucional.

5. 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.

6. Promoción de medidas jurídicas y administrativas que contrarresten los factores de riesgo y amenaza.

7. Apoyo a la actividad de denuncia de los colectivos en los territorios.

8. Formulación e implementación de estrategias encaminadas a contrarrestar las causas del riesgo y la amenaza, que se enmarcarán en la hoja de ruta definida en el CERREM Colectivo.

9. Medidas de atención psicosocial: se tomarán medidas para proveer de herramientas en materia de atención psicosocial dé carácter individual o colectivo y con enfoque de género, a aquellos destinatarios/as del programa de protección que hayan resultado afectados/as en razón de cualquier agresión a la vida e integridad física.

10. Medidas materiales e inmateriales encaminadas a fortalecer la autoprotección y contrarrestar la estigmatización"[241].

313. La jurisprudencia constitucional establece que la implementación del enfoque diferencial también se debe adoptar en las medidas de protección colectiva[242]. Adicionalmente, ha resaltado "la difícil situación de las comunidades indígenas en el marco del conflicto armado, también reconocida en el Auto 004 de 2009, las que por la violencia a sus pueblos se encuentran ante una amenaza de exterminio cultural y físico"[243]. En razón de ello, el Estado no solo tiene la obligación de debida diligencia en la valoración del riesgo sino que dicho deber se extiende a la implementación de medidas de seguridad.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

314. Al respecto, en la Sentencia T-204 de 2021 la Corte se pronunció sobre la necesidad de implementar medidas de protección colectivas para una comunidad indígena. En esa oportunidad, en el curso del proceso de tutela, la UNP informó sobre las medidas acordadas con la comunidad, entre ellas, (i) realizar formación técnica en primeros auxilios y atención de emergencias a la guardia indígena y comunidad en general; (ii) conformar un equipo propio de apoyo, seguimiento y verificación al proceso de implementación de la protección colectiva; (iii) adoptar mecanismos jurídicos y administrativos que permitan la protección del territorio; (iv) realizar estudio de seguridad de instalaciones e implementar las recomendaciones que hagan los especialistas según competencia de la UNP a la sede el resguardo; y (v) contribuir al fortalecimiento de la guardia indígena con vehículos 4x4 convencionales con platón de uso colectivo para el resguardo, radios punto a punto, minutos de teléfonos satelitales, kits de primeros auxilios, chalecos, botas de senderismos, linternas, carpas, camping y colchonetas. La Sala consideró que a pesar de que la UNP corrigió su conducta acordando medidas de protección efectivas, aún no se había expedido un acto administrativo en el que se ordenen las medidas de protección colectiva de emergencia que se acordaron con la comunidad indígena.

315. La Sala Plena considera que las alarmantes cifras que demuestran la afectación de las comunidades indígenas, no se corresponden con las medidas que la UNP implementó para la protección, en particular, del Resguardo al cual pertenece el accionante. Más allá de capacitar en autoprotección y auto seguridad con enfoque étnico, la Sala encuentra urgente que la UNP y el Ministerio del Interior, en conjunto con las autoridades territoriales, la Fuerza Pública, el Ministerio de Justicia, las personerías, las entidades que hacen parte del Sistema de Alertas Tempranas, la FGN, la CIPRUNA y el DAICMA (el Decreto 660 de 2018 establece que las medidas se derivan de un diagnóstico y pueden incorporar acciones de, entre otras, dichas entidades), rediseñe estrategias integrales para la implementación de medidas de protección colectivas realmente efectivas y eficaces para la protección de la comunidad indígena del accionante.

316. Limitar las medidas colectivas a la entrega de botas de caucho, chalecos tipo periodista, camisetas tipo polo, gorras y capacitaciones, vulnera los derechos fundamentales de la comunidad indígena porque no garantiza de forma efectiva el fortalecimiento de la guardia indígena, fin principal de dichas medidas.

d) ***La UARIV vulneró los derechos fundamentales del accionante al no adoptar una decisión sobre la solicitud de reubicación***

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

317. El accionante solicitó a la UARIV hacer efectiva la presunción de emergencia y, en consecuencia, se le garantice los mínimos de alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud (subsistencia mínima) en atención al desplazamiento del cual fue víctima. La UARIV informó que mediante resolución, notificada el 20 de noviembre de ese año, se le reconoció la ayuda humanitaria solicitada en tres giros, el primero por $1'130.000 y los restantes por $810.000, con vigencia de cuatro meses cada uno, en ese sentido, no se advierte vulneración a los derechos fundamentales.

318. Adicionalmente, el accionante solicitó su reubicación bajo los términos del Decreto 4633 de 2011 -arts. 99 y siguientes-. A pesar de que el accionante no demostró haber presentado la solicitud de reubicación ante la UARIV, dada su situación de vulnerabilidad y considerando que se trata de un sujeto de protección especial, el juez de primera instancia ordenó a esa entidad realizar el estudio de factibilidad de la solicitud. Esta orden será confirmada.

e) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales del accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

Consideración general

319. El Decreto Ley 898 de 2017 creó la UEI al interior de la FGN y modificó la estructura interna de la entidad para abordar los retos de la implementación del AFP, en materia de persecución penal, fortaleciendo las actividades de investigación y acusación estratégicamente desde tres (3) delegadas: (i) seguridad ciudadana, (ii) contra la criminalidad organizada y (iii) contra las finanzas criminales.

320. La UEI tiene el mandato de investigar, perseguir y acusar a las organizaciones y conductas responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática o que amenacen o atenten contra, entre otros, de los defensores de derechos humanos. El artículo 21 establece que la UEI debe adelantar o apoyar "(...) las investigaciones que correspondan a violaciones a los derechos humanos, especialmente homicidios y amenazas cometidas contra defensores(as) de derechos humanos, miembros de organizaciones sociales o políticas, hechos o conductas que afectan la implementación de los acuerdos de paz, sin perjuicio de que intervenga en la

investigación de otro tipo de delitos cuando estos se relacionen de manera determinante con aquellas agresiones". Así las cosas, la UEI apoya la investigación de los casos de homicidio en contra de la población líderes y defensores de derechos humanos.

http://www.ideasparalapaz.org/revistas/?id=1206&lang=605

321. Para cumplir con el fin señalado, la UEI adoptó una metodología investigativa que busca aportar al desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales. Esta consta de tres etapas, que se aplican en los casos de homicidios contra defensores de derechos humanos o contra reincorporados de las FARC-EP y sus familiares, así: (i) avances en el esclarecimiento[244], (ii) sostenibilidad y (iii) consolidación.

322. En desarrollo de las líneas de acción de la Estrategia de Investigación y Judicialización de delitos contra personas defensoras de derechos humanos, el Fiscal General de la Nación expidió la Directiva 002 del 30 de noviembre de 2017, "Por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia", construida con el acompañamiento técnico de la Comisión IDH. El objetivo es asegurar que las investigaciones por delitos cometidos en contra de los defensores se adelanten de acuerdo con el estándar internacional de la debida diligencia. Esta Directiva dicta instrucciones respecto de 3 puntos:

a. *Concepto del defensor de derechos humanos*. De conformidad con la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos y los estándares internacionales aplicables a la materia, la Directiva 002 reconoce que, más allá de la profesión que ejerza, la calidad de defensor o defensora de derechos humanos está determinada por las actividades que realiza la persona en favor de la promoción, protección o realización de derechos individuales y colectivos de personas o grupos de personas.

b. *Debida diligencia en materia de investigaciones por delitos cometidos contra defensores de derechos humanos*. En tal sentido, la directiva incorpora principios enmarcados en el deber de debida diligencia desarrollados por la CIDH. De esta manera, la FGN garantiza que las investigaciones por delitos contra personas defensoras de derechos humanos se inicien de oficio, sean tramitadas en el marco de un plazo razonable, de manera propositiva sin retardos injustificados, por profesionales competentes que empleen los procedimientos adecuados, con exhaustividad y con la participación de las víctimas.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Adicional a estos estándares, la Directiva 002 de 2017 incorpora dos nuevos elementos. El primero consiste en definir como primera hipótesis investigativa que los hechos estuvieron relacionados con la labor de defensa de derechos humanos de la víctima, bien sea como consecuencia de la actividad que ejercer o con el fin de impedir su realización. El segundo se refiere a la asociación de casos a partir de criterios comunes que expliquen lo ocurrido. Ambos elementos son aplicables a la investigación de delitos contra defensores.

c. *Lineamientos para la investigación de homicidios contra defensores de derechos humanos*. Esta medida se ocupa de responder a las particularidades probatorias respecto del delito de homicidio en contra de defensores de derechos humanos, desde las primeras horas de ocurrido el delito.

323. Acorde con lo informado por la FGN, esta Directiva ha permitido posicionar al interior de la entidad la importancia que tiene para el Estado la garantía de los derechos humanos de las personas defensoras, especialmente, en relación con el derecho de acceso a la justicia en materia penal. Igualmente, el trabajo permanente con la estrategia es un reconocimiento al rol vital que juegan las personas defensoras de derechos humanos en el goce efectivo de derechos humanos para las comunidades, la consolidación de la democracia y la difusión de los mecanismos de participación ciudadana, entre otros.

324. Según la FGN, la implementación de las líneas de acción de la estrategia ha permitido que el indicador de avance en el esclarecimiento de los casos de homicidios contra personas defensoras de derechos humanos reportados por OACNUDH haya pasado del 29% al 52% entre 2016 y 2020 y, a partir del fortalecimiento iniciado por el señor Fiscal General de la Nación en el año 2020, ascienda 13 puntos porcentuales, ubicándose en el 65.4% para el 26 de mayo de 2021. Si se tienen en cuenta datos de múltiples fuentes de información como la Defensoría del Pueblo, Marcha Patriótica, Cumbre Agraria y OACNUDH, el avance en el esclarecimiento asciende al 54%.

325. La FGN expidió la Resolución 0-0775 de 29 de abril 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, se modifica la Resolución 01223 de 19 de noviembre de 2020 y se crea un mecanismo de articulación entre el Grupo Nacional y las Direcciones Seccionales”.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

326. La resolución fortalece el Grupo de Trabajo Nacional para la Investigación de Amenazas contra personas defensoras de derechos humanos y, además, crea un mecanismo de articulación entre el Grupo de Trabajo Nacional y los fiscales destacados en las Direcciones Seccionales para la atención de estos delitos. Con el objeto de lograr una mejor articulación interna, la Resolución define funciones precisas para los fiscales del Grupo de Trabajo, para el Coordinador del Grupo, para los fiscales encargados de conocer amenazas en las direcciones seccionales y para los directores seccionales.

327. La resolución, además, busca adoptar medidas para continuar con la intervención temprana de denuncias por amenazas contra personas defensoras de derechos humanos. Entre las medidas se resalta la designación de fiscales destacados para la atención de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos en las Seccionales en las que se ha identificado que ocurre con mayor frecuencia este delito: Antioquia, Cauca, Caquetá, Córdoba, Chocó, Magdalena, Norte de Santander y Valle del Cauca. En el último mes, se incorporaron dos nuevos fiscales al Grupo de Trabajo Nacional.

Consideración particular

328. El accionante solicitó ordenar a la FGN que investigue y establezca los autores mediatos e inmediatos del desplazamiento forzado del cual fue víctima. Por su parte, la FGN informó que el caso del accionante es apoyado por la UEI en el marco del proyecto que agrupa la victimización contra personas defensoras de derechos humanos. El proceso por desplazamiento forzado inició el 12 de abril de 2019 y ya se identificó la responsabilidad de un grupo al margen de la ley.

329. La Sala Plena considera, con base en la dogmática propuesta en esta providencia, que una de las herramientas más eficientes para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos es que se realicen de manera efectiva las investigaciones penales, de tal modo que se identifiquen a las organizaciones y/o las personas que cometen los delitos en contra de aquellos y se les imponga la respectiva sanción, lo que a la postre puede generar un efecto disuasorio frente a los demás miembros de la sociedad, pues, se espera otros ciudadanos se abstengan en mayor medida de perpetrar estos actos. Por ello, es urgente que las autoridades penales prioricen el trámite de estos casos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&pid=2405605)

330. Sobre este asunto es importante reiterar que la Sala Plena de esta corporación se ha pronunciado sobre el contenido del derecho a un *plazo razonable* y los parámetros que se deben considerar para determinar la "razonabilidad" del plazo[245]. En efecto, en cada caso es preciso considerar "i) la **complejidad del asunto**, que implica un análisis de las circunstancias de jure y de facto del caso concreto; ii) la **actividad procesal del implicado**, en donde las actuaciones del interesado pueden ser determinantes para la pronta resolución del proceso (impulso procesal) o, por el contrario, para su dilación. Asimismo, iii) la **conducta de las autoridades y el interés en el proceso** por parte de los funcionarios judiciales. Por último, iv) la **afectación** generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso que determina si el paso del tiempo en el proceso incide o influye de manera relevante e intensa en la situación jurídica (derechos y deberes) de los investigados"[246]. Asimismo, la Sentencia SU-179 de 2021 estableció que el exceso de carga de trabajo y la congestión judicial son parte de un problema estructural de la administración de justicia, de manera que la tardanza no es siempre imputable a la actuación judicial[247].

331. En el caso concreto, la Sala Plena evidencia que la FGN no logró demostrar mayores avances en la investigación por el delito de desplazamiento del cual fue víctima el accionante en el año 2019. Adicionalmente, no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos responsables del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial. La falta de avance en las investigaciones impide el acceso a la administración de justicia, lo cual podría contribuir a la reincidencia en las conductas al no disuadir su comisión.

332. Así las cosas, la Corte hace un llamado a la FGN para que la labor investigativa que desarrolla en estos asuntos se efectúe de manera idónea, integral, célere y eficaz. Con tal objetivo, la entidad debe contar con todas las herramientas necesarias para la efectividad de la labor tanto en términos de presupuesto suficiente, como de personal, medios tecnológicos idóneos y suministros necesarios. El fiscal general deberá revisar de consuno con la UEI de ese ente, la suficiencia tanto en presupuesto como en recursos humanos y logísticos, para que las intenciones que animaron en su idea la creación de la UEI puedan llevarse a cabo y los resultados sean eficaces.

333. ***Decisión por adoptar en el caso 1.*** Confirmar parcialmente la decisión del juez de segunda instancia que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, se emitirán órdenes dirigidas a la UNP, a la UARIV y a la FGN en procura de garantizar (i) la asignación de un esquema de seguridad con enfoque diferencial; (ii) la entrega de los suministros necesarios para

el desplazamiento del esquema de seguridad del accionante; (iii) la activación de la ruta colectiva para el resguardo del cual es parte el accionante; y (iv) el impulso de las investigaciones relacionadas con las amenazas presentadas por el accionante (http://www.diatpro.com/viewtas/?sid=1206326&cid=605).

B. Caso 2. Accionante "Deobaldo Cruz" (T-8.018.193)

334. El accionante pertenece a la Asociación Campesina de Puerto Asís (ASOCPUERTOASIS[248]) y es presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda la Cumbre, corregimiento de la Carmelita. Su liderazgo se caracteriza por la defensa y protección del territorio, específicamente frente a la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito.

335. El 3 de junio de 2019, el accionante le solicitó a un capitán de la Policía Nacional suspender los procesos de erradicación forzada. En su concepto, la erradicación es un incumplimiento del Estado con la población campesina en los términos del AFP. El capitán, dice el accionante, le manifestó la imposibilidad de suspender la erradicación pues "sin importar si tenía que correr sangre o rodar cabezas él hacía su trabajo". Afirmó que en el proceso de erradicación forzada los miembros del Escuadrón Móvil de Carabineros de la Policía Nacional (EMCAR) lanzaron gases lacrimógenos y dispararon escopetas de perdigones, uno de los cuales impactó en el ojo izquierdo del accionante, lo que provocó la pérdida anatómica del mismo.

336. Pese a los hechos narrados el Procurador General de la Nación se negó a ejercer el poder preferente en la investigación disciplinaria contra el miembro de la policía que lo lesionó porque, en su concepto, el hecho no constituía una violación de derechos humanos. La Procuraduría Regional del Putumayo también se negó a asumir la investigación. Por ello, la investigación permanece en la Oficina de Control Disciplinario Interno del Departamento de Policía del Putumayo[249].

337. En la acción de tutela el accionante enlistó las conductas que considera vulneran sus derechos fundamentales. *Primero*, la omisión de la UARIV de darle trámite prioritario a su caso garantizándole los mínimos en alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud. *Segundo*, la tardanza de la FGN con relación a la investigación y el esclarecimiento los hechos ocurridos el 3 de junio de 2019 que ocasionaron la agresión contra el accionante. *Tercero*, la omisión de la PGN en adelantar las investigaciones correspondientes por las actuacio-

nes desproporcionadas de la Fuerza Pública. *Cuarto*, la necesidad de que el Ministerio de Defensa de cumplimiento a la Resolución 1190 de 2018 y, en el mismo sentido, capacitar a los integrantes de la Fuerza Pública en estos estándares a la protesta social.

http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/SU546-23.htm#_ftn605

a) ***No le es imputable a la UARIV vulneración al mínimo vital por no reconocimiento de ayudas humanitarias cuando el accionante no solicita su inclusión en el Registro Único de Víctimas***

338. La UARIV informó que el accionante *no aparece en el Registro Único de Víctimas,* requisito necesario para adelantar el reconocimiento de auxilios como la ayuda humanitaria para suplir el mínimo de subsistencia. El registro debe solicitarlo la víctima -art. 156 de la Ley 1448 de 2011-, sin embargo, en las pruebas solicitadas por la Corte Constitucional el accionante afirmó no haber acudido a la UARIV para solicita su registro y, en consecuencia, el pago de ayudas humanitarias. Así las cosas, tal como lo mencionó el juez de primera instancia, ante la omisión del accionante no es posible cuestionar el actuar de la accionada ni concluir que la UARIV le vulneró algún derecho fundamental al actor.

b) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales del accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

339. La FGN informó que el proceso por las lesiones personales sufridas por el accionante inició el 9 de julio de 2019. El denunciante señaló como presuntos responsables de la agresión a miembros de la Fuerza Pública, específicamente de servidores adscritos al Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), responsabilidad que actualmente es objeto de investigación. A continuación, se señalan las principales actuaciones investigativas realizadas hasta la fecha.

> 1. Entrevista al accionante con el fin de verificar los hechos denunciados ante la personería municipal de Puerto Asís. 2. Escuchar en entrevista a los testigos de los hechos señalados por el denunciante. 3. Identificar e individualizar plenamente al capitán BONILLA del ESMAD, quien estuvo a cargo del operativo de erradicación de cultivos de uso ilícito el 03/06/2019 en la vereda la Cumbre, Jurisdicción de Puerto Caicedo en el departamento del Putumayo. 4. Remitir al accionante a nueva valoración por parte del Ins-

tituto Nacional de Medicina legal para determinar la afectación sufrida. 5. Realizar inspección al libro de población de la Policía Nacional, donde se encuentran registrados, por parte de los servidores de dicha entidad, los hechos (http://www.hitdis.com/newsdata/?sid=1206326&ccid=605).

340. Tal como se precisó en las consideraciones generales del primer caso, la Sala Plena considera que una de las herramientas más eficientes para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos es que se realicen de manera efectiva las investigaciones penales, de tal modo que se identifiquen a las organizaciones y/o las personas que cometen los delitos en contra de aquellos y que se les imponga la respectiva sanción, lo que a la postre genera un efecto disuasorio frente a los demás miembros de la sociedad que se espera se abstengan en mayor medida de perpetrar estos actos. Por ello, es urgente que las autoridades penales prioricen el trámite de estos casos.

341. Por otra parte, es tarea de la FGN demostrar que el tiempo que se ha tomado en las investigaciones del caso corresponde a un *plazo razonable*[250].

342. En el caso concreto, no se advierte que la FGN haya investigado el caso del accionante bajo el contexto de tratarse de un líder social. La FGN tampoco demostró si en la investigación se consideró que los hechos se generaron con ocasión del ejercicio del derecho a defender derechos. Menos aún se probó, por parte de la FGN, el esclarecimiento de la conducta cometida contra el tutelante. Más allá de las entrevistas, la inspección al libro de la Policía Nacional y la identificación del presunto responsable de la conducta contra el accionante, pasados cuatro años aproximadamente la investigación continúa sin mayores avances. Adicionalmente, no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial.

343. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando en sus investigaciones por delitos cometidos contra dicha población (i) no considera el contexto del ejercicio del derecho a defender derechos; (ii) no demuestra actuaciones efectivas tendientes a identificar a los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (iii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

c) ***La PGN no vulneró los derechos del accionante en tanto asumió sus funciones en la investigación***

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

344. El accionante solicitó ordenar a la PGN adelantar las investigaciones correspondientes por las actuaciones desproporcionadas de la Fuerza Pública en su contra.

345. El 30 de octubre de 2019, la PGN negó la solicitud de ejercer la facultad disciplinaria preferente, "respecto de la investigación disciplinaria P- DEPUY- 2019-62", indicando que, luego de revisar la actuación, encontró que "el trámite ha sido normal, no hay dilaciones injustificadas en su trámite, no se vislumbra favorecimiento alguno en contra de los posibles responsables de los hechos sucedidos el 03 de junio de 2019, en la vereda la Cumbre, zona rural del municipio de Puerto Asís — Putumayo"[251]. En su lugar la PGN ordenó a la "Oficina de Control Interno Disciplinario de la Policía de Putumayo (CODIN DEPUY) (...) [rendir] informes periódicos sobre el avance del proceso disciplinario a la Procuraduría Regional de Putumayo, y allegue copia de las actuaciones de fondo, antes de encontrarse ejecutoriadas, salvo que se trate de notificaciones por estado".

346. En respuesta a las pruebas solicitadas por la Corte Constitucional, el Departamento de Policía del Putumayo informó que mediante auto del 27 de junio de 2019 se inició indagación preliminar en averiguación de responsables bajo el radicado P-DEPUY-2019-62. Ello con ocasión de los hechos dados a conocer por el Mayor Gosser Freddy Rangel Torres y la Defensoría del Pueblo Regional del Putumayo.

347. La Procuraduría Regional del Putumayo realizó visita especial al proceso y el 5 de noviembre de 2019 asumió el ejercicio de la vigilancia superior. Frente a tal decisión este despacho le reconoció como sujeto procesal. Luego, el 27 de diciembre de 2019, se dispuso la terminación de la actuación disciplinaria y el archivo definitivo de las diligencias de acuerdo con lo establecido en los artículos 73 y 164 de la Ley 734 de 2002. Esta decisión fue comunicada a la Procuraduría Regional del Putumayo a fin de ejercer los derechos como sujeto procesal consagrados en los artículos 90 parágrafos 111, 112 y 115 de la Ley 734 de 2002. Quedando la decisión en firme al no interponer los recursos de ley frente a la decisión adoptada. Por lo tanto, la decisión se encuentra debidamente ejecutoriada y en firme.

348. La Corte considera, tal como lo argumentó el juez de primera instancia, que la actuación de la PGN no es arbitraria, pues obró dentro del marco de legalidad que regula su gestión y de ahí que no pueda estructurarse la vulneración de derecho fundamental por esa causa. Adicionalmente, la presente acción de tutela no está dirigida a cuestionar la decisión de

archivo de la actuación por ello la Corte no se pronunciará al respecto.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

d) ***El Ministerio de Defensa vulneró el derecho del accionante a defender derechos al no tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Resolución 1190 de 2018 y capacitar a los integrantes de la Fuerza Pública en sus intervenciones frente a la protesta social***

349. La Resolución 1190 de 2018 proferida por el Ministerio del Interior adoptó 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. Este protocolo responde al punto 2.2.2 del AFP sobre las garantías para la movilización de la protesta en el territorio nacional.

350. El Ministerio de Defensa informó que ha formulado unos lineamientos y estrategias para la intervención de la Fuerza Pública en manifestaciones, protocolos elaborados con la participación de la Policía Nacional, en la Mesa Territorial de Garantías para la labor de los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

351. No obstante, los hechos relatados por el accionante sugieren la necesidad de materializar el protocolo acogido en la Resolución 1190 de 2018. Por esta razón, la Sala Plena confirmará la orden del juez de primera instancia en la cual exhortó al Ministerio de Defensa para que (i) observe en lo sucesivo y sin falta el cumplimiento a la Resolución 1190 de 2018 y (ii) continúe realizando la labor de formación de los integrantes de la Fuerza Pública en sus intervenciones frente a la protesta social.

352. ***Decisión por adoptar en el caso 2***. Confirmar parcialmente la decisión del juez de segunda instancia que a su vez confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, se emitirán órdenes dirigidas a la FGN y al Ministerio de Defensa en procura de garantizar (i) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por el accionante y (ii) el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 1190 de 2018.

C. Caso 3. Accionante "Martha Lucia Giraldo Villano" (T-8.018.193)

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

353. Desde el año 2008 el accionante hace parte del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE)[252]. Ejerce la defensa de los derechos humanos en el Valle del Cauca uno de los territorios más afectados por el conflicto armado. La accionante es víctima de la ejecución extrajudicial de la que fue objeto su padre. Como secretaria técnica del capítulo del Valle del Cauca del MOVICE -2008 a 2019- ha sido víctima de aproximadamente diecinueve amenazas contra su vida[253]. Afirma que la proliferación de las amenazas ha hecho que los procesos organizativos se debiliten, pues muchos de sus miembros han decidido retirarse de las labores de defensa de los derechos humanos. Tiene medidas de protección individual de la UNP desde el año 2009.

354. En la acción de tutela la accionante enlistó las conductas que considera vulneran sus derechos fundamentales. *Primero*, la omisión de la FGN en esclarecer con celeridad las denuncias presentadas por la accionante. *Segundo*, que mensualmente debe asumir el pago por concepto de gasolina, parqueaderos y viáticos del esquema de protección.

a) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales de la accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

355. La FGN informó que la accionante tiene activas dos investigaciones por denuncias de amenazas que ocurrieron en el año 2016, ambos casos son conocidos por la Dirección Seccional de Cali.

356. Los hechos del año 2016 corresponden a una amenaza remitida en un sobre. En el marco del caso, se solicitó a la Policía la protección de la accionante, se realizó el análisis lofoscópico de los mensajes y se inspeccionó el lugar de los hechos con el fin de revisar las cámaras. Igualmente, se comunicó la situación a la UNP. Luego del análisis se determinó que no corresponde a los que emitirían los grupos armados ilegales que se reseñan como firmantes. Teniendo en cuenta que las amenazas las recibieron varias personas, los fiscales unieron los procesos en una sola investigación, pero, ante la ausencia de elementos materiales probato-

rios, archivaron algunos casos. No obstante, aseguró la FGN que el Grupo de Trabajo Nacional analizará la situación de la víctima y del MOVICE, con el fin de realizar una caracterización de su labor e identificar hipótesis que puedan explicar las amenazas en su contra.

357. Tal como se precisó al resolver el primer caso, la Sala Plena considera que una de las herramientas más eficientes para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos es que se realicen de manera efectiva las investigaciones penales, de tal modo que se identifiquen a las organizaciones y/o las personas que cometen los delitos en contra de aquellos y que se les imponga la respectiva sanción, lo que a la postre genera un efecto disuasorio frente a los demás miembros de la sociedad que se espera se abstengan en mayor medida de perpetrar estos actos. Por ello, es urgente que las autoridades penales prioricen el trámite de estos casos.

358. En el presente asunto, ante la denuncia de amenazas recibidas por la accionante en el año 2016 la FGN inspeccionó el lugar de los hechos con el fin de revisar las cámaras y envió los mensajes a análisis lofoscópico. Sin embargo, no manifestó resultado alguno de estas acciones y, pese a que desde dichas actuaciones transcurrieron más de 7 años, no activó ninguna otra herramienta investigativa con el fin de identificar a los presuntos perpetuadores de la amenaza, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; menos aún logró el esclarecimiento de los hechos.

359. La FGN informó a la Corte que el Grupo de Trabajo Nacional analizará la situación de la víctima, con el fin de realizar una caracterización de su labor e identificar hipótesis que puedan explicar las amenazas en su contra. La Sala Plena encuentra imperiosa dicha actuación, pero reprocha que se adopte pasados más de 7 años desde que los hechos fueron denunciados.

360. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial.

361. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando, como ocurrió en los casos examinados, en sus investigaciones por delitos cometidos contra dicha población (i) no demuestra actuaciones efectivas tendientes a identi-

ficar a los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (ii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

b) ***La UNP vulneró el derecho a la seguridad personal del accionante al no garantizar los gastos de mantenimiento del esquema de seguridad, acorde con la normatividad vigente***

362. La accionante aseguró que posee medidas de protección individual de la UNP desde el año 2009, consistentes en un vehículo con dos escoltas y un chaleco antibalas. Sin embargo, las medidas otorgadas no se compadecen con la realidad de los territorios en los cuales desarrolla sus labores de liderazgo, debido a que el vehículo no puede acceder a zonas montañosas o incluso muchas veces se le ha comunicado que el combustible de su vehículo de protección no alcanza o no cubre esos viajes, por lo cual ha tenido que movilizarse en transporte público poniendo en riesgo su vida o abstenerse de desarrollar las actividades de liderazgo. A pesar de que la accionante ha presentado solicitudes a la UNP para que se cubran estos gastos mínimos, la respuesta no ha sido positiva. En consecuencia, solicitó a la UNP asumir los gastos del esquema de protección asignado, esto es, viáticos y combustible del vehículo.

363. Con relación al caso concreto, la UNP aseguró que la accionante no ha solicitado el pago de combustible. Sin embargo, remitió una relación de los suministros y consumos asignados a algunos protegidos del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, incluida la accionante "C", por valor de máximo de $650.000 mensuales.

364. La Sala Plena llega a la misma conclusión del primer caso. No es proporcionado que el Estado asuma de forma ilimitada el consumo de gasolina para el funcionamiento de los esquemas de seguridad, por ello, los beneficiarios del esquema tienen un deber de concurrir con los gastos que puedan generarse. No obstante, es deber de la UNP garantizar que los esquemas de seguridad asignados sean eficientes y eficaces. Así, imponer al accionante la carga de mantenimiento del esquema, bajo razones de insuficiencia de presupuesto, al punto que le impida desplazarse para cumplir con su labor de defensor de derechos humanos, anularía su derecho a la seguridad personal y su derecho fundamental de defender derechos.

365. Por lo tanto, la Corte ordenará a la UNP que garantice el pago del combustible, de los viáticos y de los peajes, acorde con la normatividad vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello.

Adicionalmente, la UNP deberá reevaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que los defensores de derechos humanos debe emprender en ejercicio de su derecho a defender derechos.

366. Ahora bien, la UNP informó que la accionante se encuentra en riesgo ordinario, en tanto no ha recibido amenazas y el proceso en la fiscalía sigue activo pero sin avances, motivo por el cual finalizó el esquema de protección. Atendiendo a la grave situación de riesgo relatada por la accionante en su rol de defensora de derechos humanos, lo cual implicó la asignación de un esquema de seguridad desde el año 2009 y a la insuficiente motivación de la UNP para retirar el esquema pese a reconocer la importante función de defensora de derechos humanos que ejerce la accionante, la Corte ordenará la reevaluación del riesgo. Si en dicha reevaluación se le asigna esquema de protección con vehículo la UNP deberá garantizar su funcionamiento y mantenimiento.

367. ***Decisión por adoptar en el caso 3***. Confirmar parcialmente la decisión del juez de segunda instancia que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, se emitirán órdenes dirigidas a la UNP y a la FGN en procura de garantizar (i) la reevaluación del riesgo de la accionante; (ii) la entrega de los suministros necesarios para el desplazamiento del esquema de seguridad de la accionante; y (iii) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por la accionante.

D. Caso 4. Accionante “Oscar Gerardo Salazar Muñoz” (T-8.018.193)

368. El accionante es defensor de derechos humanos, directivo sindical y líder de organizaciones campesinas del Cauca y del Macizo Colombiano. En la actualidad, es director y responsable de asuntos agrarios y campesinos de la Central Unitaria de Trabajadores -Subdirectiva Cauca-, coordinador del Proceso Campesino y Popular del municipio de La Vega y docente integrante del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Cauca. También es integrante del Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano, de la Red de Derechos Humanos del Suroccidente Colombiano “*Francisco Isaías Cifuentes*” y de la coordinación Patriótica Departamental Cauca de la Coordinación Social y Política Marcha Patriótica. Así mismo es vocero de la Mesa Campesina del Cauca y vocero Nacional de la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular. Ha defendido los derechos del campesinado como grupo cultural y sujeto de especial protección constitucional. A partir de este liderazgo, ha defendido la participación de las comunidades en las políticas extractivistas y en la política mi-

nero-energética, lo cual considera es lo que más lo ha puesto en riesgo. Es beneficiario de medidas cautelares otorgadas en la Resolución 030 del 5 de mayo de 2018 de la Comisión IDH, al Movimiento Marcha Patriótica (http://www.hchr.org.co/publicaciones/cautelares_2018/cautelar_030-18.pdf).

369. Cuenta con esquema de protección otorgado por la UNP desde el 13 de marzo de 2018. El 17 de agosto de 2019 en el Municipio La Vega, Cauca fue víctima de un atentado del cual salió ileso. La FGN calificó el hecho como intento de homicidio agravado. El 3 de septiembre de 2019 encontró en su carro un panfleto suscrito por un grupo armado irregular autodenominado "Bloque Suroccidental de las Águilas Negras". En el panfleto se hacían señalamientos y amenazas de muerte en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos e integrantes de Marcha Patriótica Cauca, ASOINCA, ASPU, CIMA, ANUC, ACIN, COSOIMCO y la Mesa de Víctimas del Departamento del Cauca. Además de estas amenazas también ha sufrido vulneraciones graves durante el año 2019. Debido al último atentado y a la continuidad de las amenazas, afirma que hubo una ruptura del proceso organizativo que adelanta en La Vega, Cauca. Además, afecta de forma significativa a sus padres adultos mayores que viven en dicho municipio.

370. En la acción de tutela el accionante enlistó las conductas que considera vulneran sus derechos fundamentales. *Primero*, que mensualmente debe asumir el pago por concepto de gasolina, parqueaderos y viáticos del esquema de protección. *Segundo*, que la UNP no ha adoptado medidas de protección colectivas con enfoque diferencial, cultural y territorial respecto del Proceso Campesino y Popular del Municipio de la Vega (PCPV), perteneciente al Movimiento Marcha Patriótica. *Tercero*, la omisión de la FGN en esclarecer con celeridad las denuncias por el accionante y por el movimiento social del Cauca presentadas.

a) ***La UNP vulneró el derecho a la seguridad personal del accionante al no garantizar los gastos de mantenimiento del esquema de seguridad, acorde con la normatividad vigente y al no reevaluar el riesgo del accionante***

371. La accionante aseguró que posee medidas de protección individual de la UNP desde el año 2018. El 18 de febrero de 2020 el CERREM validó el riesgo del accionante como extraordinario y recomendó como medida de protección "Ajustar medidas de protección a esquema tipo tres (3) de la siguiente manera: Ratificar un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección. Implementar un (1) hombre de protección. Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado". Sin embargo, el accionante afirmó no tener estabilidad económica para sostener el esquema de seguridad, debido a su situación de peligro. A lo cual se le suma que la UNP le ha recortado la cuota para el combustible y en términos prácticos él

ha tenido que sostener los gastos del vehículo que le proporciona su seguridad. En consecuencia, solicitó a la UNP asumir los gastos del esquema de protección asignado, esto es, viáticos y combustible del vehículo.

(http://www.vlex.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

372. Con relación al caso concreto, la UNP aseguró que en noviembre de 2019 al accionante se le autorizó un monto correspondiente a $1’033.300, asignados para el funcionamiento de “un (1) vehículo blindado”. Sin embargo, no demostró el pago mensual del monto autorizado por la regulación referida desde la fecha de entrega del vehículo.

373. La Sala Plena llega a la misma conclusión del primer caso. No es proporcionado que el Estado asuma de forma ilimitada el consumo de gasolina para el funcionamiento de los esquemas de seguridad, por ello, los beneficiarios de este tienen un deber de solidaridad con los gastos que este genere. No obstante, es deber de la UNP garantizar que los esquemas de seguridad asignados sean eficientes y eficaces. Así, imponer al accionante la carga de mantenimiento del esquema, bajo razones de insuficiencia de presupuesto, al punto que le impida desplazarse para cumplir con su labor de defensor de derechos humanos, anularía su derecho a la seguridad personal y su derecho fundamental de defender derechos.

374. Por lo tanto, la Corte ordenará a la UNP que garantice el pago del combustible, de los viáticos y de los peajes, acorde con la normatividad vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello. Adicionalmente, la UNP deberá reevaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

375. Adicionalmente, en atención a las circunstancias de amenazada relatadas por el accionante, la Sala confirmará la decisión de los jueces de instancia que ordenó a la UNP reevaluar el riesgo del actor.

b) ***No es posible imputarle a la UNP la vulneración de derechos frente a la omisión de activar la ruta de protección colectiva para el Proceso Campesino y Popular del Municipio de La Vega (PCPV), pues el accionante no se lo solicitó***

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

376. El PCPV es una organización popular campesina y comunitaria de autonomía y resistencia enmarcada dentro del municipio de La Vega, localizado al sur del departamento del Cauca. El PCVP tiene sus orígenes desde hace 30 años en el movimiento popular, campesino e indígena de La Vega que formaron inicialmente un colectivo cuyos objetivos eran la organización comunal para la transformación comunitaria. Desde esta época, la organización se ha concentrado en la defensa del territorio, de los derechos del campesinado, los derechos ambientales y el fortalecimiento local de los habitantes del municipio. Recientemente la organización se dedica a la denuncia de la privatización del agua y la explotación del suelo y el subsuelo del macizo colombiano como consecuencia de la presencia de empresas y multinacionales de extracción minero-energética. Asimismo, se encarga de la construcción de planes comunitarios ambientales, la agricultura orgánica y la promoción de la economía local y los bienes comunes.

377. El accionante solicitó al juez de tutela ordenar a la UNP implementar un esquema de protección colectivo a favor del PCPV. Sin embargo, en sede de revisión la UNP informó que el accionante no ha solicitado evaluación de riesgo colectivo de acuerdo con la información registrada en la base de datos no cuenta con orden de trabajo activa. Ello fue corroborado con la afirmación del accionante quien le informó a la Corte que, en efecto, los integrantes del Proceso Campesino de La Vega no han solicitado protección colectiva. Ello debido a la desconfianza en la institucionalidad producida por el continuo incumplimiento de los compromisos en otros espacios. Asegura que el presupuesto asignado a la UNP en el componente colectivo es irrisorio en comparación con el componente individual. Además, porque en su concepto, no posee un verdadero espíritu colectivo, sino plural, olvidando medidas de fortalecimiento organizacional y comunitario.

378. Ante la omisión del accionante de activar la ruta colectiva a favor del PCPV no se evidencia vulneración de derechos. No obstante, como medida de protección la Sala Plena considera necesario ordenar a la UNP que realice un acercamiento con la organización, le informe sus derechos, así como la posibilidad que tienen de iniciar una ruta colectiva, si así lo desean.

379. Ahora bien, el juez de primera instancia ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores efectuar el trámite que corresponda para la ejecución de las medidas cautelares ordenadas por la CIDH a favor del accionante y "respecto del Proceso Campesino y Popular del Municipio de La Vega, perteneciente al Movimiento Marcha Patriótica". No obstante, el juez de segunda instancia revocó dicha orden. Consideró, entre otras cosas, que el PCPV no fue beneficiario -genérico- de las medidas cautelares que otorgó la CIDH, pues la Resolución No. 30/2018 especifica "que los beneficiarios de la presente medida cautelar son las trescientas

ochenta y nueve personas calificadas como ‘dirigentes’ de la MAPA, quienes han sido identificadas en el presente procedimiento” circunstancia que impide impartir una orden en favor de todos sus integrantes.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

380. La Sala Plena confirmará la decisión del juez de segunda instancia considerando que, en efecto, las medidas cautelares de la CIDH no exigen la protección colectiva del PCPV.

c) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales del accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

381. La FGN informó que el accionante ha presentado denuncias por amenazas en múltiples oportunidades (entre el año 2014 y el 2017). Los procesos son conocidos por la Unidad de Derechos Humanos de la Dirección Seccional Cauca y cuentan con el apoyo y asesoría del Grupo de Trabajo Nacional para la investigación de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos, adscrito a la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos. Todos los procesos son conocidos por el mismo fiscal en la Dirección Seccional de Cauca.

382. En las denuncias por amenazas se han realizado actividades investigativas tendientes a individualizar a los responsables y a definir si, para el momento de los hechos, en el departamento hacían presencia las organizaciones criminales a nombre de las cuales se emitían las amenazas.

383. En la denuncia por tentativa de homicidio, la FGN identificó e individualizó al posible responsable de los hechos. La persona pertenece al ELN y en la actualidad se encuentra privado de la libertad por otros delitos. No obstante, no ha sido imputado por la tentativa en contra del accionante.

384. Por otra parte, informó la FGN que desde el Grupo Nacional se elaboró la caracterización de la víctima, con el fin de definir líneas investigativas que expliquen la victimización a partir de la importante labor de defensa de derechos humanos ejercida por el accionan-

te[294]. Así, con la información identificada, se articularán las labores con el fiscal de la seccional que conoce el proceso. Además, se encuentra en elaboración un informe que dé cuenta de la situación de riesgo del accionante.

385. Tal como se precisó al resolver los casos anteriores, la Sala Plena considera que una de las herramientas más eficientes para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos es que se realicen de manera efectiva las investigaciones penales, de tal modo que se identifiquen a las organizaciones y/o las personas que cometen los delitos en contra de aquellos y que se les imponga la respectiva sanción, lo que a la postre genera un efecto disuasorio frente a los demás miembros de la sociedad que se espera se abstengan en mayor medida de perpetrar estos actos. Aunque en este caso se evidencia una actuación más activa de la FGN, lo cierto es que no hay resultados. Por ello, es urgente que las autoridades penales prioricen el trámite de estos casos.

386. En el presente asunto, se evidencia una actuación más activa de la FGN. En efecto, los procesos iniciados con ocasión de las amenazas contra el accionante (i) son conocidos por la Unidad de Derechos Humanos de la Dirección Seccional Cauca; (ii) cuentan con la asesoría del Grupo de Trabajo Nacional para la investigación de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos, adscrito a la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos y (iii) se elaboró la caracterización de la víctima, con el fin de definir líneas investigativas que expliquen la victimización a partir de la importante labor de defensa de derechos humanos ejercida por el accionante. Además, (iii) identificó e individualizó al posible responsable de la tentativa de homicidio contra el accionante.

387. Este caso demuestra las consecuencias de no lograr esclarecer las conductas delictivas contra los defensores de derechos humanos. De 2014 a 2017 el accionante denunció amenazas en su contra frente a las cuales la FGN realizó actividades investigativas tendientes a individualizar a los responsables, sin esclarecer la situación. Dos años después de la última amenaza reportada el accionante fue víctima de un atentado contra su vida.

388. La Sala Plena considera que, pese a las actuaciones adelantas por la FGN, es un hecho cierto que no hay esclarecimiento ni sobre las amenazas recibidas por el accionante ni sobre la tentativa de homicidio. La misma FGN informó que la persona identificada de atentar contra la vida del accionante no ha sido imputada por este hecho.

389. La FGN señaló que, con la información identificada, se articularán las labores con el fiscal de la seccional que conoce el proceso. Además, se elaborará un informe que dé cuenta de la situación de victimización en contra del accionante. La Sala Plena encuentra imperiosa dicha actuación, pero reprocha que se adopte pasados más de 9 años de denunciadas las amenazas y 4 años después del atentado denunciado.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

390. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial.

391. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando en sus investigaciones por delitos cometidos en su contra (i) no demuestra que las actuaciones adelantadas hayan sido suficientes para identificar a los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (ii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

392. ***Decisión por adoptar en el caso 4.*** Confirmar parcialmente la decisión del juez de segunda instancia que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, se emitirán órdenes dirigidas a la UNP y a la FGN en procura de garantizar (i) la reevaluación del riesgo del accionante; (ii) la entrega de los suministros necesarios para el desplazamiento del esquema de seguridad del accionante; y (iii) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por el accionante.

Caso 5. Accionante "Isabel Cristina Zuleta" (T-8.018.193)

393. La accionante, al momento de presentación de la tutela, era la representante legal del Movimiento Ríos Vivos y presidenta de la organización de mujeres Asociación de Mujeres Defensoras del Agua y de la Vida. Presentó la acción en nombre propio y del Movimiento Ríos Vivos. El trabajo del Movimiento gira en torno al río Cauca y sus principales temas se centran en la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y en los derechos civiles y políticos vulnerados por la construcción de la represa de Hidroituango.

394. El 14 de junio de 2019 el Juez 75 Penal Municipal con función de Control de Garantías de Bogotá ordenó medidas cautelares a favor de los integrantes del Movimiento Ríos Vivos, por el riesgo inminente de vulneración a sus derechos por parte de Hidroituango S.A. y las Empresas Públicas de Medellín (EPM). En la tutela se protegieron los derechos a la vida, a la salud, al mínimo vital, a la vida en condiciones de dignidad, entre otros. Además de esto, se ordenó la creación de una Mesa Técnica con el fin de valorar la viabilidad o no del proyecto Hidroituango.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&cid=605)

395. La accionante manifestó que al 20 de diciembre de 2019, el Movimiento Ríos Vivos, recibió: 27 amenazas, 2 asesinatos de líderes, 20 casos de seguimientos y vigilancias, 4 casos de hostigamientos, 2 casos de desalojo forzado, 18 casos de estigmatización y señalamiento, 10 casos de discriminación por parte de funcionarios del Estado en contra de integrantes del Movimiento Ríos Vivos, 6 casos de destierro y desarraigo, 1 caso de retención ilegal, 6 casos de ataques a la vida e integridad física por parte de la Hidroeléctrica Hidroituango, 1 caso de empadronamiento, 1 ataque con explosivos, 2 casos de desplazamiento masivo por el desarrollo y 5 ataques generalizados que incluyen agresiones verbales, físicas y raptos ilegales.

396. La accionante manifestó que la estigmatización ha sido de las más reiteradas agresiones que la accionante y el Movimiento Ambiental de Ríos Vivos han recibido. Además, la situación de hostigamiento y persecución ha llegado a afectar a los familiares de la demandante y a los demás miembros del movimiento. Sin embargo, pese a las denuncias, no se ha obtenido resultado. Las amenazas en su contra, asegura la accionante, han afectado la periodicidad de las reuniones y la cantidad de personas que participan en el proceso organizativo ya que muchas personas se han retirado de la organización debido a las amenazas y a las agresiones.

397. En la acción de tutela la parte accionante enlistó las conductas que considera vulneran los derechos fundamentales del Movimiento Ambiental Ríos Vivos. *Primero*, la estigmatización de la que han sido víctima ella y el Movimiento como consecuencia de la no implementación de un Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización[255]. *Segundo*, el que no exista un mapa de competencias en materia de prevención y protección de líderes sociales y ambientales en los que se haga especial énfasis en las obligaciones y garantías que deben dar las administraciones municipales y departamentales. *Tercero*, el que la UNP no haya adoptado medidas de fortalecimiento al Movimiento Ríos Vivos Antioquia que les den capacidad de reacción ante las situaciones de riesgo[256]. *Cuarto*, el que la FGN no haya investigado ni esclarecido los autores mediatos e inmediatos de los atentados y agresiones en contra del Movimiento Ríos Vivos, a partir de un análisis conjunto del movimiento.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

a) ***El Ministerio del Interior vulneró los derechos fundamentales de la accionante al no crear e implementar el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la estigmatización***

398. La accionante manifestó que desde el año 2009, con el inicio de la construcción del megaproyecto hidroeléctrico Hidroituango, algunos actores se han opuesto al megaproyecto. Ello los ha convertido en blanco de amenazas, señalamientos, persecución, ataques y estigmatización. Según explicó la accionante, la labor del Movimiento en defensa del territorio ha ocasionado estigmatización por parte de funcionarios de la EPM y de las administraciones municipales de la zona. El contexto y los discursos de odio que enfrentan los defensores de derechos humanos y especialmente las defensoras del medio ambiente no se quedan solo en el daño a su buen nombre y dignidad, si no que impulsan a que se agreda a los integrantes de Ríos Vivos, como ya ha ocurrido mediante ataques con explosivos e intentos de desaparición forzada. La accionante manifestó que, con ocasión de la estigmatización, "seis integrantes de Ríos Vivos han sido asesinados".

399. El punto 2.2.4 del AFP establece las garantías para la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización, especialmente, por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad. Prevé también el compromiso del Gobierno nacional para crear el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia que tendrá como función asesorar y acompañar al Gobierno en la puesta en marcha de mecanismos y acciones para la convivencia y el respeto de la construcción de la paz y la reconciliación - Decreto 885 de 2017-. En particular, el punto 3.4.7.4.4 del AFP establece la ejecución del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización, el cual deberá ser desarrollado por el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

400. El Decreto Ley 885 de 2017 modificó el artículo 1° de la Ley 434 de 1998 para indicar que: "[l]a política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización es una política de Estado, permanente y participativa, en su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional. Cada gobierno propenderá por el cumplimiento de los fines, fundamentos y responsabilidades del Estado en materia de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización".

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

401. El artículo 6° del mismo Decreto establece como funciones del Consejo Nacional de Paz, el diseño y ejecución de un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de los entes territoriales. En razón de ello, el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", adoptado mediante la Ley 1955 de 2019, estableció como objetivo la formulación de una política pública de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización.

402. La Sala Plena enfatiza en que la estigmatización aumenta el riesgo de los accionantes en los territorios y ciudades en donde ejercen su labor de defensa de derechos humanos. El señalarlos como enemigos de la comunidad o como integrantes de algún grupo al margen de la ley pone en riesgo su integridad personal y su vida. A juicio de la Corte, la estigmatización vulnera el derecho a defender derechos pues crea un clima hostil y pone en peligro la vida y la integridad personal de la población líder y defensora de derechos humanos y de los movimientos que integran. Es obligación del Estado promover campañas que legitimen y reconozcan el ejercicio y la labor de defensa de derechos humanos.

403. Tal como se expuso en las consideraciones de esta providencia, la Comisión IDH comparte que la descalificación hacia la población líder y defensora de derechos humanos desde funcionarios del Estado, la estigmatiza. Ello puede vulnerar la integridad de la persona y generar un ambiente hostil que dificulte el ejercicio legítimo de su libertad de asociación[257]. No se trata entonces solamente de generar espacios libres de estigmatización sino de abstenerse de ser el causante de dichas estigmatizaciones.

404. Por ello resulta imperioso exigir del Estado impulsar una política estatal dirigida a los funcionarios públicos con el fin de (i) abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a la población líder y defensora de derechos humanos; (ii) abstenerse de participar en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan; (iii) sancionar cualquier intento por parte de autoridades gubernamentales de cuestionar la legitimidad del trabajo que llevan adelante personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones y (iv) proveer a las defensoras y defensores un recurso adecuado cuando son objeto de declaraciones estigmatizantes que pueden afectar su reputación, comprometer su integridad personal, o dar pie a o facilitar su criminalización.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

405. En esta línea, la PGN profirió la Directiva N° 002 de 2017, mediante la cual exhortó a los servidores públicos para que, en cumplimiento de sus funciones y deberes legales y en el marco de sus actuaciones, respeten y garanticen las actividades que deba desarrollar la población objeto de dicha Directiva. En consecuencia, los servidores públicos deberán abstenerse de realizar conductas que los deslegitimen, descalifiquen, hostiguen o inciten al hostigamiento o estigmaticen su labor. Adicionalmente, instó a los servidores públicos a cumplir el derecho internacional de los derechos humanos, en especial, lo dispuesto en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y el Sistema Universal de Protección, acatando la jurisprudencia y la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Así mismo, hace un llamado a las autoridades competentes para que se fortalezcan e investiguen oportunamente las denuncias y quejas por amenazas contra la población objeto de la Directiva. Por último, exhortó a los servidores públicos para que se abstengan de hacer falsas imputaciones o acusaciones que comprometan la seguridad, la honra y el buen nombre de la población objeto de la Directiva, sin perjuicio de la obligación legal que asiste a las autoridades competentes de investigar y juzgar los delitos.

406. En el curso del proceso de tutela, la PGN informó que la divulgación e implementación de la Directiva N° 002 de 2017 es una tarea que se realiza de manera constante. Para ello, la PGN ha realizado, entre otras acciones: 13 mesas por la protección a la vida, 21 acciones disciplinarias adelantadas por presuntos hechos de afectaciones a los derechos de los líderes sociales por parte de un funcionario público, 420 agencias especiales constituidas en los procesos penales en donde el líder es la procesada víctima, 1200 funcionarios públicos capacitados en la Directiva N° 002 de 2017, 8 actos administrativos emitidos para el cumplimiento e implementación de la Directiva N.° 002 de 2017, un Comité interno de articulación y coordinación de la directiva N.° 002 de 2017, una campaña para la no estigmatización de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, y el desarrollo de una página web que cuenta con un canal para la recepción de quejas, solicitudes y denuncias.

407. En la Sentencia SU-020 de 2022 la Sala Plena se pronunció sobre el papel del lenguaje y el discurso en relación con la posibilidad de hacer efectivos los principios de reconciliación, tolerancia y no estigmatización. La Corte afirmó que “[l]a no estigmatización, así como el discurso asertivo, constructivo y empático se pueden ver como parte de las obligaciones atribuidas a las autoridades gubernamentales y estatales relacionadas con cumplir de buena fe el Acuerdo Final de Paz y las normas vinculantes de desarrollo”.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

408. Los jueces de instancia ordenaron al Ministerio del Interior reactivar la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías para efectuar el diálogo que permita avanzar en soluciones a las vulneraciones de derechos plateadas por los accionantes, con participación de estos y de las demás autoridades, organismos y comunidades involucradas. Dentro de los asuntos que serían debatidos en ese escenario estaba la creación del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la estigmatización.

409. Ahora bien, mediante Decreto 1444 del 4 de agosto de 2022 el Gobierno adoptó la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización en el marco de implementación del AFP. Esta política tiene como objetivo principal "[b]rindar las herramientas para la reconciliación nacional, la convivencia y la no estigmatización promoviendo un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad entre sus habitantes, funcionarios públicos y sus instituciones en el ejercicio de los derechos y deberes consagrados constitucionalmente". Dentro de los destinatarios de la política están los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos.

410. Uno de los ejes estratégicos es el empoderamiento y reconocimiento social, ello implica el reconocimiento social a la labor de defensa de derechos humanos que realizan los líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos y en general movimientos y grupos sociales del país. Según el Decreto, a través de la reconciliación se busca reducir la estigmatización hacia la población beneficiaria de esta política, en este sentido, se pretende educar a la sociedad civil y las autoridades nacionales y territoriales.

411. Según el Decreto, el concepto de no estigmatización está relacionado con el principio de igualdad, no discriminación y respeto no solo por las opiniones, sino por la diferencia dentro del ámbito multicultural, plural y diverso que contempla la sociedad colombiana. En ese sentido, la no estigmatización implica un lenguaje y comportamiento de respeto que contrarreste escenarios de racismo y discriminación, a través de acciones que prevengan actitudes de deshumanización de grupos, personas y territorios, fomentando mensajes, narrativas y contenidos audiovisuales que conlleven a la promoción, prevención y eliminación de cualquier forma de discriminación y racismo.

412. El Decreto exige a las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital, desarrollar acciones que prevengan la estigmatización, la discriminación y el racismo. Además, ordena al Ministerio del Interior prestar asesoría a los gobiernos municipales, departamentales y distritales para la debida atención de los sectores sociales liderados

por las mujeres, jóvenes y OSIGD/ LGBTI y sus organizaciones, dentro de los procesos territoriales que se adelanten con ocasión a la defensa de sus derechos y la promoción de la paz. Para ello, las (http://vlex.com/vid/?id=1206326&social=605) atenderán lo dispuesto en el Decreto 762 de 2018, la Ley 1801 de 2016, la Ley 1551 de 2012, el Decreto 2340 de 2015 y demás normas concordantes sobre la materia. También ordena a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), en el marco de sus competencias, implementar durante la vigencia de la política adoptada mediante este Decreto, una campaña de comunicación audiovisual y sonora, con mensajes, narrativas y contenidos audiovisuales sobre la no estigmatización, la no discriminación y la prevención de la violencia hacia las mujeres, el adulto mayor, los jóvenes y las personas en proceso de reincorporación, dirigida a los servidores públicos y ciudadanía en general.

413. La Corte toma nota la vulneración de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos que surge de la estigmatización de su importante labor. En este caso, la ausencia del programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, ordenada en AFP, incide en la vulneración del derecho a defender derechos de la accionante, pues no solo fue un objetivo delimitado en el AFP sino que tiene como fin eliminar la estigmatización hacia la población líder y defensora de derechos humanos.

414. La Corte destaca que la regulación expedida por el Gobierno Nacional, posterior a la interposición de las acciones de tutela, es un paso importante hacia la prevención de la estigmatización; sin embargo, no es un indicativo de la superación de los hechos vulneradores alegados por la población líder y defensora de derechos humanos accionante. En efecto, dicha regulación está dirigida a que los funcionarios públicos se abstengan de realizar declaraciones que estigmaticen a la población líder y defensora de derechos humanos. Así las cosas, la Corte ordenará al Ministerio del Interior cumplir con lo ordenado en el Decreto 1444 de 2022 con relación a la creación y socialización de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.

415. Por otra parte, será en las mesas de garantías donde se dialogue entre el gobierno y el movimiento con el fin de determinar la forma de (i) reconocer públicamente la labor del Movimiento Ríos Vivos; (ii) incorporar en los planes de prevención y protección de los municipios afectados por Hidroituango y en el plan departamental, el plan de protección y en el plan Departamental el plan de protección y protección del Movimiento Ríos Vivos, así como el aporte estatal para la elaboración del referido plan; (iii) valorar la activación de la ruta de respuesta rápida en caso de que se presente una situación de amenaza, agresión, estigmatización o captura ilegal; (iv) analizar las sanciones contra quienes estigmaticen y los recursos con los que cuentan las víctimas de estigmatización; (v) de determinar la forma en la cual las

autoridades militares y de policía que tienen mando en los 12 municipios impactados por Hidroituango cesen y/o se abstengan de realizar actos de estigmatización de los afectados con el proyecto de Hidroituango que concierne al Movimiento.

http://www.hiperconsultas.com/view.html?sid=1206326&cid=605)

b) ***El Gobierno Nacional vulneró los derechos de la accionante al no contar con un mapa de competencias en materia de prevención y protección de líderes sociales y ambientales en los que se haga especial énfasis en las obligaciones y garantías que deben dar las administraciones municipales y departamentales***

416. Los jueces de instancia ordenaron a la mesa de garantías valorar la implementación de un mapa de competencias en materia de prevención y protección de líderes sociales y ambientales.

417. En respuesta al auto de pruebas, la PGN informó que en cumplimiento de dicha orden emitió la Directiva N° 001 de 2019 para recordar a los entes territoriales e instarlos a la observancia y cumplimiento de las obligaciones que en materia de prevención y protección de líderes sociales les competen y, con apoyo de la Federación Nacional de Departamentos, se realiza en diferentes formatos su divulgación, promoción y difusión.

418. La directiva está dirigida a la Fuerza Pública, al Ministerio de Defensa Nacional, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia, a la Defensoría del Pueblo, a la UNP, a los gobernadores, alcaldes distritales y municipales, a los personeros municipales y distritales, a los procuradores delegados, regionales y provinciales.

419. En dicha Directiva la PGN reitera que las responsabilidades en la materialización de las medidas de protección no solo atañe a la UNP, sino también al Ministerio del Interior, la Fuerza Pública, los alcaldes y los gobernadores. En este sentido, el Decreto 1066 de 2015 establece que las acciones en materia de prevención y protección, se regirán entre otros principios, por el de concurrencia por medio del cual "[l]a Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y demás autoridades del orden nacional, los municipios y departamentos aportarán las medidas de prevención y protección de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuéstales, para la garantía efectiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de su población objeto".

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

420. Por su parte, el Decreto 2252 de 29 de diciembre de 2017, en su artículo 1°, establece que "las gobernaciones y alcaldías, en el marco de sus competencias, con el apoyo del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio Público, actuarán como primeros respondientes en la detección temprana de situaciones de riesgo contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos". Por último, el Decreto 660 de 17 de abril de 2018 creó y reglamentó el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y dispuso, entre otras obligaciones, la elaboración, por parte de alcaldes y gobernadores, de planes integrales de prevención.

421. De lo expuesto, la Sala Plena advierte dos asuntos. En primer lugar, que la prevención y protección de la población líder y defensora de derechos humanos *es competencia de diferentes entidades*. En segundo lugar, que dichas competencias se encuentran reglamentadas en diferentes normativas. Aunque la Sala confirmará la decisión de los jueces de instancia que dieron impulso a la Directiva N° 001 de 2019, la Sala Plena ordenará al Gobierno Nacional sistematizar de manera ágil y empática con los destinatarios, todo el sistema normativo, alusivo a la protección de la población líder y defensora de derechos humanos.

422. Adicionalmente, la Sala Plena considera urgente que, en el plan que se exigirá más adelante, el Gobierno Nacional establezca un mapa de competencias claro y específico que determine, sin lugar a duda, las funciones de cada una de las entidades llamadas a garantizar los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derecho humanos, especificando la fuente de su competencia y las sanciones que acarrea su incumplimiento.

c) ***No es posible imputarle a la UNP la vulneración de derechos frente a la omisión de activar la ruta de protección colectiva para el fortalecimiento del Movimiento Ríos Vivos, pues la accionante no se lo solicitó***

423. La accionante solicitó ordenar a la UNP que asigne viviendas en tapia (blindaje ancestral) con medios de comunicación que permitan informar sobre las distintas situaciones que se están viviendo en el territorio. Para las áreas urbanas sugieren viviendas con medios tecnológicos de protección, cámaras, puertas blindadas, etc.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

424. En respuesta al auto de pruebas proferido en sede de revisión la UNP informó que el 2 de octubre de 2019 el CERREM Colectivo recomendó la implementación de medidas de protección al colectivo Movimientos Ríos Vivos mediante acto administrativo 7198, las cuales se encuentran debidamente implementadas y consisten en: (i) 4 motocicletas enduro 150cc, (ii) 15 megáfonos, (iii) 36 medios de comunicación, (iv) 1 vehículo convencional, (v) 2 hombres de protección y (vi) 1 capacitación en autoprotección y autoseguridad.

425. La Sala Plena considera que la pretensión de la accionante está dirigida a que se amplíen las medidas de protección ya implementadas por la UNP. Sin embargo, la accionante no demostró haber activado la ruta de reevaluación del riesgo colectivo del Movimiento. Por lo tanto, no hay lugar a establecer una vulneración de derechos de dicho Movimiento.

426. Adicionalmente, la Sala resalta que acorde con lo manifestado por la accionante en la presente acción, el Juez 75 Penal Municipal con función de Control de Garantías de Bogotá ordenó medidas cautelares a favor de los integrantes del Movimiento Ríos Vivos, por el riesgo inminente de vulneración a sus derechos por parte por parte de Hidroituango S.A. y las Empresas Públicas de Medellín (EPM). Por lo tanto, la accionante y los integrantes del Movimiento podrían acudir a dicho juzgado para solicitar el cumplimiento de lo allí decidido.

d) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales de la accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

427. La accionante solicitó al juez de tutela ordenar a la FGN que, a través de la UEI, agrupe todas las investigaciones de ataques en contra de integrantes del Movimiento Ríos Vivos Antioquia para que haga un análisis profundo que tenga en cuenta las características del Movimiento y el contexto en que desarrolla la labor. En consecuencia, se investigue y esclarezca quiénes son los autores mediatos e inmediatos, de manera conjunta de los atentados y agresiones en contra del Movimiento Ríos Vivos y se desmantelen las organizaciones armadas que atentan contra quienes defienden derechos humanos.

428. Al respecto, la FGN informó a esta corporación que la situación del Movimiento Ríos Vivos, incluidas las amenazas en contra de la accionante, son conocidas por la Dirección Seccional de Antioquia, con el apoyo del Grupo Nacional de Amenazas adscrito a la Direc-

ción Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos. Igualmente, algunos hechos de homicidio en contra de integrantes del Movimiento Ríos Vivos son conocidos por la UEI. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

429. En relación con las amenazas, la Dirección Seccional de Antioquia realiza Mesas de Seguimiento con los fiscales que conocen las denuncias presentadas por los integrantes del Movimiento. Igualmente, el Grupo de Trabajo Nacional de Amenazas desarrolló un informe de análisis de contexto sobre las amenazas sufridas por el Movimiento Ríos Vivos en los últimos años. En la actualidad la FGN está construyendo datos que le permitan explicar la situación del Movimiento.

Mesa de trabajo en la Seccional Antioquia: se identificaron 21 procesos, 17 se encuentran activos y 4 archivados.

Informe de Situación: Amenazas contra el Movimiento Ríos Vivos en Antioquia. El Grupo de Trabajo Nacional de Amenazas elaboró un informe de análisis con el objetivo de estudiar la posibilidad de asociar los casos de amenazas contra los integrantes del Movimiento Ríos Vivos. El análisis tuvo en cuenta posibles patrones y características comunes de las víctimas, su relación con el Movimiento y la posible participación de los grupos armados ilegales en las amenazas. Para la elaboración del informe, se utilizó una metodología de minería de texto a partir de la lectura de los expedientes, para estructurar datos que permitieran delimitar el universo de casos y la situación objeto del análisis. Este proceso estuvo acompañado de un análisis jurídico preliminar.

La construcción del informe no se limitó a la información del SPOA, también incluyó los datos que reposan en fuentes abiertas y los recolectados en reuniones y mesas de trabajo con otras entidades, como la PGN, la Defensoría del Pueblo y la Gobernación de Antioquia. El informe incluye la caracterización del Movimiento Ríos Vivos, la caracterización de las personas defensoras de derechos humanos que hacían parte del Movimiento, la descripción de los hechos que han sido reportados por medios abiertos, las actuaciones de los diferentes organismos del Estado frente a la situación de Ríos Vivos, las actividades investigativas desplegadas por la Fiscalía y finalmente, las conclusiones sobre la posibilidad de análisis de agrupación y asociación de casos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

El informe permite concluir que, desde el año 2016, se incrementaron los casos de amenazas en contra de los integrantes del Movimiento. Se tiene información exacta de los territorios afectados por el accionar criminal, las modalidades de amenazas usadas por los actores criminales y la línea temporal de las mismas. Con base en lo anterior, el informe concluye que es posible asociar los casos de amenazas contra el Movimiento, especifica la incidencia que han tenido las organizaciones criminales en las amenazas contra el Movimiento y sugiere líneas de acción. En ese orden de ideas, el Grupo de Trabajo Nacional, en articulación con la delegada para la Seguridad Ciudadana y la Dirección Seccional, avanzarán en la asociación de casos necesaria para continuar la investigación por las amenazas proferidas contra el Movimiento.

Casos de homicidios de integrantes del Movimiento Ríos Vivos. La FGN conoce 5 homicidios, 4 en contra de integrantes del Movimiento y 1 en contra de un familiar de un integrante del Movimiento. Homicidio de Hugo Albeiro George Pérez (27/05/2018): se imputó a uno de sus autores. Homicidio de Dimar Egidio Zapata George: dos órdenes de captura vigentes. Homicidios de Luis Alberto Torres Montoya (08/05/2020), Carlos Fernando Posada Mazo (09/05/2018) y Francisco Javier Serna Bertel (22/04/2018), a través del análisis en contexto se construye una situación que permita esclarecer la totalidad de los hechos conocidos y atribuir responsabilidad a los autores materiales e intelectuales, en este caso, el Clan del Golfo.

430. Acorde con lo expuesto, la Sala advierte que, aunque en este caso la FGN demostró la activación de los mecanismos jurídicos para investigar los delitos cometidos, no se demostró un avance efectivo en las investigaciones que lleven al esclarecimiento de los hechos y que correspondan con la agilidad que exigen estos casos. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial.

431. Por lo tanto, la Corte reitera el llamado a la FGN para que la labor investigativa que desarrolla en estos asuntos se efectúe de manera idónea, integral, célere y eficaz. Con tal objetivo, la entidad debe contar con todas las herramientas necesarias para la efectividad de la labor tanto en términos de presupuesto suficiente, como de personal, medios tecnológicos idóneos y suministros necesarios.

432. ***Decisión por adoptar en el caso 5***. Confirmar parcialmente la decisión del juez de segunda instancia que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales de la accionante y del Movimiento Ríos Vi-

vos. En consecuencia, se emitirán órdenes dirigidas al Ministerio del Interior, a la PGN y a la FGN en procura de garantizar (i) el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1444 de 2022; (ii) la promoción, divulgación y aplicación de la Directiva 002 de 2017 y la Directiva N.° 001 de 2019 de la PGN; y (iii) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por el accionante.

(http://www.visitadeinvestigacion.com/index.php?id=1201&id=605)

Caso 6. Accionante "Arnobi de Jesús Zapata Martínez" (T-8.018.193)

433. El accionante hace parte de la Asociación de Campesinos del Sur del Córdoba, es el presidente de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina y ejerce la vocería de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana -Coccam- desde marzo de 2019. La Asociación de Campesinos del Sur del Córdoba tiene como objetivo principal la constitución de Zonas de Reserva Campesina.

434. El accionante relató los hechos victimizantes y debido a los cuales la UNP le otorgó un esquema de seguridad, que ha sido renovado de forma continuada. Resaltó que, aunque él tiene esquema de seguridad, su familia no. Además, aseguró que las agresiones han afectado las dinámicas de trabajo de la organización porque: (i) las reuniones deben realizarse en los cascos urbanos; (ii) algunas de las reuniones deben hacerse mediante la figura de delegados y (iii) los esquemas de protección atemorizan con su presencia. Finalmente señaló que ha tenido que asumir el costo para el mantenimiento del vehículo asignado, el combustible, los viáticos de los escoltas y los peajes.

435. En la acción de tutela el accionante enlistó las conductas que considera vulneran sus derechos fundamentales. *Primero*, la UNP no asume el pago de los viáticos, combustible, peajes para el uso del esquema de seguridad. *Segundo*, la UNP no asume la protección al núcleo familiar del accionante. *Tercero*, en atención a su condición de víctima de desplazamiento forzado, la UARIV debe garantizársele el pago de ayuda humanitaria. *Cuarto*, la FGN debe investigar y esclarecer los autores mediatos e inmediatos y de manera conjunta con los distintos atentados y agresiones en contra del accionante y en contra del movimiento social de Córdoba.

436. En este asunto se advierte que la UNP le informó a la Corte que retiró el esquema de protección al accionante en razón de la materialización de una medida de aseguramiento en su contra, sin ofrecer más información sobre la fecha de detención o los motivos de esta. Por

lo tanto, si bien esta información debe ser considerada al momento de proferir las órdenes, no es suficiente para dejar de valorar la vulneración de derechos alegada por el accionante.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

a) ***La UNP vulneró el derecho a la seguridad personal del accionante al no garantizar los gastos de mantenimiento del esquema de seguridad, acorde con la normatividad vigente***

437. Al presentar la acción de tutela el accionante aseguró que debía asumir los gastos para el mantenimiento del vehículo asignado, el combustible, los viáticos de los escoltas y los peajes necesarios para su traslado. Esto, debido a las demoras y a la falta de respuesta inmediata a los requerimientos del esquema. En concreto manifestó que el carro que está a su cargo tiene una asignación de $700.000 pesos en *combustible* que se llena a través de un chip en una estación de servicio. Dicho combustible alcanza para 40 horas de viaje, aproximadamente. Por lo tanto, debe asumir el valor del combustible adicional que, en su caso, equivale a 15 días. Respecto a *viáticos para los escoltas* es necesario enviar una solicitud de pago a la UNP. En su caso, la entidad nunca ha aprobado la totalidad de las solicitudes en días de recorrido que se le pide; por lo tanto, el actor debe asumir dichos gastos con el fin de cumplir con su agenda. En el 2020 solicitó en tres ocasiones los viáticos para los escoltas y le aprobaron solo la mitad del recorrido solicitado. En el 2021 realizó dos solicitudes en el mes de enero, las cuales también aprobaron parcialmente.

438. Con relación al caso concreto, la UNP ha reconocido al accionante por concepto de combustibles el valor de máximo de $650.000 mensuales. Sin embargo, no probó que dicho pago se haya hecho mensualmente en razón de las solicitudes del beneficiario.

439. La Sala Plena llega a la misma conclusión del primer caso. No es proporcionado que el Estado asuma de forma ilimitada el consumo de gasolina para el funcionamiento de los esquemas de seguridad, por ello, los beneficiarios de este tienen un deber de solidaridad con los gastos que este genere. No obstante, es deber de la UNP garantizar que los esquemas de seguridad asignados sean eficientes y eficaces. Así, imponer al accionante la carga de mantenimiento del esquema, bajo razones de insuficiencia de presupuesto, al punto que le impida desplazarse para cumplir con su labor de defensor de derechos humanos, anularía su derecho a la seguridad personal y su derecho fundamental de defender derechos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

440. Por lo tanto, la Corte ordenará a la UNP que, en caso de que el accionante actualmente tenga asignado un vehículo en su esquema de seguridad, garantice el pago del combustible, de los viáticos y de los peajes, acorde con la normatividad vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello. Adicionalmente, la UNP deberá revaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

b) ***La UNP vulneró el derecho a defender derechos del accionante al no valorar el riesgo del núcleo familiar***

441. El accionante considera necesario que la UNP le otorgue a su familia medidas de protección. Los jueces de instancia ordenaron a la UNP evaluar la situación del riesgo de la familia del accionante y, de hallar evidenciado el riesgo, sin excusa alguna en asuntos administrativos o presupuestales, disponer en favor de aquellos las medidas de protección necesarias, observando en todo caso el enfoque diferencial para este tipo de medidas. El juez de segunda instancia confirmó esta orden.

442. La UNP informó que mediante comunicación interna No. MEM20-00001644, de 27 de enero de 2020, le solicitó al Grupo de Trámites de Emergencia que verificara de forma inmediata si el componente familiar del beneficiario tenía un riesgo inminente, y si dichas personas cumplían con los requisitos para ser parte del programa de protección. Además, se recomendó vincular a la esposa del accionante a su esquema de protección, mientras se realiza el estudio del nivel de riesgo. No obstante, según la UNP, en caso "de que el accionante considere que su cónyuge debe tener medidas individuales de protección por parte de esta Entidad, la cónyuge deberá agotar el procedimiento ordinario previsto (…), demostrando sumariamente que en efecto existen amenazas en su contra y su situación como población objeto del Programa de Prevención y Protección de la Unidad Nacional de Protección".

443. Como ya se mencionó, la Corte le preguntó a la UNP por el resultado de la valoración familiar, en respuesta, la entidad informó que retiró el esquema de protección al accionante en razón de la materialización de una medida de aseguramiento en su contra. No obstante, la Corte se pronunciará sobre la ausencia de protección del núcleo familiar del accionante toda vez que la UNP no ofreció más información sobre las razones de la detención. Además, si

bien el accionante podría estar privado de la libertad y ello exige el retiro del esquema de seguridad; ello no implica, automáticamente, la reducción del grado de la protección de la familia. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

444. En el Auto 200 de 2007 la Corte Constitucional dispuso que una medida de protección debe ser "eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia –eficacia que incluye tanto la oportunidad de la medida, como su idoneidad para alcanzar el objetivo de protección". En la misma línea, en la Sentencia T-719 de 2003 la Corte dispuso que la protección "dado el mandato consagrado en el artículo 42 de la Carta, debe hacerse extensiva a quienes conformen, junto con el individuo reinsertado, un núcleo familiar; mucho más si dentro de dicho núcleo hay sujetos de especial protección constitucional, tales como niños, discapacitados, mujeres embarazadas, ancianos o madres". Si bien esta decisión se refiere a un sujeto reinsertado, el razonamiento es perfectamente aplicable a la población líder y defensora de derechos humanos, quienes en función de su labor no solamente exponen su vida sino la de sus familias.

445. De las consideraciones que preceden esta decisión, también se extrae un deber del Estado de garantizar la vida, no solo de los líderes sino de sus familias. En efecto, la *obligación de protección* exige adoptar las medidas de protección para la población líder y defensora de derechos humanos, considerando, entre otras cosas, las necesidades concretas y familiares. En otras palabras, el Estado no solo tiene la obligación de velar por el líder o lideresa; dentro de la valoración del riesgo y al establecer las medidas de protección es imperioso considerar la situación del núcleo familiar del defensor.

446. En síntesis, aunque la misma UNP sugirió al Grupo de Trámites de Emergencia vincular a la cónyuge del accionante a su esquema de protección, mientras se realizaba el estudio del nivel de riesgo, al parecer, en razón de la medida de aseguramiento en contra del accionante el proceso de valoración familiar ordenado por la misma UNP no continuó. En atención a las consideraciones antes expuestas y en procura de garantizar la seguridad de la familia del líder social accionante, se ordenará a la UNP la reevaluación del riesgo de la familia del accionante.

c) ***La UARIV vulneró los derechos fundamentales del accionante al no responderle la solicitud de ayudas humanitarias***

447. Sobre este punto los jueces de instancia ordenaron a la UARIV resolver la petición presentada por la accionante relativa a alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud (subsistencia mínima), de acuerdo con las condiciones del hogar de la accionante.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

448. En respuesta al auto de pruebas la accionante afirmó que el 27 de septiembre de 2016 la UARIV la incluyó en el Registro Único de Víctimas. Luego, en el año 2019, posterior al fallo de la tutela, la UARIV, Centro Regional de Montería, le reconoció dos giros de $320.000 por dos meses, pero solamente recibió un giro. En el año 2020 le informaron que aprobaron a su favor tres giros, uno de $320.000 y dos giros de $400.000; de los cuales recibió un giro de $320.000 el 17 de febrero de 2020 y un segundo giro de $400.000 el 11 de noviembre de 2020. Adicionalmente, la accionante informó que no le han asignado subsidio de pago de arriendo.

449. Pese a que la Corte cuestionó a la UARIV sobre este hecho, no recibió respuesta alguna. En atención a la condición de víctima del accionante y ante la ausencia de prueba por parte de la UARIV donde se demuestre la entrega de ayudas humanitarias, la Sala Plena confirmará los fallos de instancia. La Sala aclara que la supuesta medida de seguridad de la cual fue objeto el accionante en nada afecta la protección que los jueces de instancia otorgaron al derecho de petición.

d) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales del accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

450. La accionante solicitó al juez de tutela ordenar a la FGN que, a través de la UEI, investigue y esclarezca los autores mediatos e inmediatos, de manera conjunta, los distintos atentados y agresiones en contra la accionante.

451. La Fiscalía informó que tiene conocimiento de un caso de amenazas denunciado por el accionante. Los hechos son del 2 de octubre de 2018, en el departamento de Córdoba. En el marco del proceso, se realizó la caracterización de la víctima. Se identificó que el accionante es un reconocido defensor de derechos humanos del departamento de Córdoba. En atención a lo anterior, se investigó la responsabilidad de las organizaciones criminales que hacen presencia en el departamento y se identificó a los responsables de las amenazas. A la fecha, se

expidieron tres órdenes de captura, dos contra integrantes del Clan del Golfo y una en contra de un integrante de la Disidencia de las FARC Frente 18. Se ha continuado la investigación con el fin de determinar si hay más involucrados.

(http://www.bustamcom.mi.com/ucs/?sid=1206326&ccid=605)

452. En este caso, la FGN demostró avances en las investigaciones y el enfoque de contexto por tratarse de un defensor de derechos humanos. Dichas investigaciones concluyeron en la emisión de tres órdenes de captura. La Sala Plena reconoce los resultados de la investigación. Sin embargo, la FGN no informó sobre la materialización de las órdenes de captura, ni mencionó si las investigaciones permitieron la desarticulación del grupo delincuencial. Así las cosas, pasados más de 5 años desde la ocurrencia de los hechos la FGN continúa con la investigación.

453. Pese a las actuaciones adelantadas por la FGN, la Sala Plena confirmará la decisión del juez de primera instancia pues no se demostró un avance efectivo en las investigaciones que lleven al esclarecimiento de los hechos y que correspondan con la agilidad que exigen estos casos. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial.

454. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando en sus investigaciones por delitos cometidos en su contra (i) no demuestra que las actuaciones adelantadas hayan sido suficientes para capturar y/o desarticular el grupo delincuencial; y (ii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

455. ***Decisión por adoptar en el caso 6***. Confirmar parcialmente la decisión del juez de segunda instancia que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, se emitirán órdenes dirigidas a la UNP, a la UARIV y a la FGN en procura de garantizar (i) la revaluación del riesgo del accionante; (ii) la entrega de los suministros necesarios para el desplazamiento del esquema de seguridad del accionante; (iii) la respuesta efectiva al derecho de petición presentado por el accionante; y (iv) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por el accionante.

Caso 7. Accionante "Fabián de Jesús Laverde Doncel" (T-8.018.193)

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

456. Es vocero a nivel nacional de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de los Pueblos, Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular. Participó en la construcción de la política pública para la defensa de los derechos humanos. Desde el año 2006 se vinculó a la Corporación Social para la Asesoría y Capacitación Comunitaria (COSPACC), la cual hace parte del Movimiento Congreso de los Pueblos. Desde allí realiza acciones en defensa de los derechos de las víctimas del conflicto armado, de las víctimas de las empresas petroleras y de las comunidades campesinas e indígenas, principalmente, en los departamentos de Casanare y Boyacá.

457. En el año 2017 la UNP lo calificó en "riesgo extraordinario", por lo cual se le asignó un esquema de protección. Esta decisión fue recurrida por el accionante, quien argumentó que las medidas no eran suficientes toda vez que sus desplazamientos como vocero son a nivel nacional, lo cual no cubría el sistema de protección. No obstante, la UNP mantuvo la decisión.

458. Los días 23 y 27 de mayo del año 2019 hurtaron dos cámaras de seguridad externas de la sede de COSPACC. El 28 de mayo de 2019 el comandante del Primer Distrito de Policía de Yopal le informó que el hurto lo perpetuó un habitante en situación de calle. Sin embargo, no hay esclarecimiento de los hechos ni sobre el autor mediato de estos.

459. Afirma el accionante que los hostigamientos recibidos generan zozobra en él y en su familia. Además, afectan su participación en la promoción, garantía y protección de los derechos en los diferentes lugares del departamento, pues no ha podido acompañar de manera directa a las comunidades, lo cual causa desarticulación en los procesos organizativos. Menciona que, como consecuencia de las agresiones, ha exigido -sin éxito- en espacios de interlocución con el gobierno la implementación del Decreto 660 de 2018 y el diseño de un CERREM campesino con enfoque diferencial.

460. En la acción de tutela el accionante enlistó las conductas que considera vulneran sus derechos fundamentales. *Primero*, la FGN debe investigar y esclarecer los autores mediatos e inmediatos y de manera conjunta con los distintos atentados y agresiones en contra del accionante y en contra de la organización con la que trabaja. *Segundo*, la UNP no ha adoptado medidas de fortalecimiento a la organización COSPACC que les den capacidad de reacción ante

las situaciones de riesgo[258]. *Tercero*, la UNP debe revaluar el riesgo y tomar las medidas adecuadas para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas y, por ende, que den respuesta efectiva a las solicitudes de viáticos y combustible.

(https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/SU546-23.htm#ccid=605)

a) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales del accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

461. El accionante solicitó al juez de tutela ordenar a la FGN que, a través de la UEI, investigue y esclarezca los autores mediatos e inmediatos, de manera conjunta, de los distintos atentados y agresiones en contra la accionante y contra la organización en la que trabaja. En respuesta al auto de pruebas el accionante informó que se han formulado alrededor de 20 denuncias relacionadas con actos de agresión en contra de la COSPACC. Las denuncias se han presentado por diferentes conductas, entre estas, hurto de información sensible, hostigamiento, amenazas y persecuciones. Sin embargo, a la fecha no hay avance con la UEI.

462. La FGN informó que a la Corte Constitucional que solo conoce una denuncia presentada por el accionante en el año 2017. En relación con este caso, la FGN ha realizado varias actividades investigativas. El fiscal ha emitido 8 órdenes a Policía Judicial con el objetivo de identificar e individualizar a los presuntos responsables de la amenaza. Sin embargo, debe señalarse que, de acuerdo con la información recolectada por la FGN en entrevistas con la víctima, no se cuenta con datos suficientes para esclarecer los hechos e identificar los responsables. Pese a ello, el Grupo de Trabajo Nacional está elaborando una caracterización de la víctima, con el fin de evaluar si alguna de sus actividades pudo motivar la amenaza por parte de actores armados en la zona.

463. A juicio de la Sala Plena, las actuaciones adelantadas por la FGN en este caso concreto son insuficientes no solo porque pasados 6 años de presentada la denuncia no se han esclarecidos los hechos que la generaron sino porque ningún avance demostró la FGN respecto de las denuncias relacionadas con actos de agresión en contra de la COSPACC. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial. Al igual que en los otros casos, aunque la FGN anunció la elaboración de la caracterización de la víctima, la Sala advierte que esta debió realizarse inmediatamente se conoció la denuncia del accionante tomando en cuenta el rol del defensor como punto de partida. Por lo anterior,

se confirmará la decisión del juez de primera instancia pues no se demostró un avance efectivo en las investigaciones que lleven al esclarecimiento de los hechos y que correspondan con la agilidad que exigen estos casos. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

464. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando en sus investigaciones por delitos cometidos contra dicha población (i) no considera que los hechos se cometieron o pudieron cometerse en el contexto del ejercicio del derecho a defender derechos; (ii) no demuestra actuaciones efectivas tendientes a identificar a los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (iii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

b) ***La UNP vulneró los derechos de los integrantes de COSPACC pues no demostró haber activado la ruta de protección colectiva***

465. El accionante solicitó ordenar a la UNP implementar el protocolo de análisis del riesgo para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas. Además, que le asigne a la COSPACC medios de comunicación que le permitan informar sobre las distintas situaciones que se están viviendo en el territorio, viviendas con medios tecnológicos de protección, cámaras, puertas blindadas, etc.

466. Ante la escasa información sobre este punto en la acción de tutela, el magistrado ponente le solicitó al accionante informar si solicitó ante la UNP la activación de medidas de protección colectivas para la organización COSPACC. En respuesta, el accionante informó que en el año 2013 la COSPACC fue víctima de un saqueo en sus instalaciones, de las cuales se sustrajo información sensible relacionada con el asesinato de civiles por parte de miembros de las Fuerzas Armadas. La COSPACC denunció los hechos a la FGN y pidió a la UNP que adoptara medidas de protección de carácter colectivo. Sin embargo, la UNP no accedió a la solicitud. Luego, en el año 2016, en el marco de la celebración de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, teniendo en cuenta la grave situación de riesgo que enfrentan muchas de las organizaciones que integran este espacio, se reiteró la solicitud de medidas de protección colectiva ante la UNP.

467. La UNP, por su parte, informó a la Corte que actualmente no se encuentra orden de trabajo activa a favor de la COSPACC.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

468. Los jueces de instancia consideraron que la solicitud de implementación del protocolo de análisis del riesgo para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas abarcaba no solo a la organización en la que trabaja el accionante, sino a todos los líderes campesinos. La Sala Plena confirmará la decisión de los jueces de instancias respecto de debatir la situación de los líderes campesinos en las mesas de garantías.

469. No obstante, la pretensión del accionante también estaba dirigida a que se implementen medidas de protección a favor de la COSPACC. En este caso, el accionante afirmó que en dos oportunidades solicitó a la UNP medidas colectivas; sin embargo, la entidad no accedió a ellas. Al no contar la Corte con los actos administrativos que motivaron la decisión de la UNP, pero atendiendo la urgencia de valorar la situación de la COSPACC, la Corte ordenará a la UNP activar la ruta de protección colectiva para dicha entidad.

c) ***La UNP no vulneró el derecho a la seguridad personal del accionante al no garantizar los gastos de mantenimiento del esquema de seguridad pues no tiene asignado vehículo***

470. El accionante solicitó ordenar a la UNP la revaluación del riesgo atendiendo al Protocolo de Análisis del Riesgo para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas, el cual también solicitó crear e implementar. Adicionalmente, solicitó a la UNP dar respuesta efectiva a las solicitudes de viáticos, combustible y otras medidas mínimas para el desarrollo de dicha labor, en cumplimiento del enfoque territorial y cultural.

471. Sobre la primera pretensión, los jueces de instancia consideraron que, por tratarse de una solicitud general, no habría lugar a proferir una orden concreta a favor del accionante. La Sala Plena confirmará esta decisión entendiendo que la creación y la implementación del protocolo será objeto de análisis en las mesas de garantías. Con relación a la segunda petición, tampoco hay lugar a emitir orden alguna, considerando que el accionante no tiene asignado vehículo de protección y, en consecuencia, no ha solicitado a la UNP estos servicios.

472. ***Decisión por adoptar en el caso 7***. Confirmar parcialmente la decisión del juez de segunda instancia que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, se emitirán

órdenes dirigidas a la FGN y a la UNP en procura de garantizar (i) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por el accionante; y (ii) la activación de la ruta de protección para el colectivo del cual hace parte el accionante.

(http://www.historiacorte.com/viewstats/?sid=1206326&rec=605)

Caso 8. Accionante "H"[259] (T-8.018.193)

473. La accionante trabaja en una asociación de ciudadanos afrocolombianos desplazados. Desde hace 20 años trabaja por los derechos de las comunidades afrodescendientes víctimas del conflicto armado. Su trabajo también se enfoca en la denuncia del racismo, la estigmatización y el reclutamiento de niños en los barrios que ocupan la población desplazada afrodescendiente. En el año 1987 su padre fue asesinado. En el año 2000 ella fue víctima de violencia sexual por parte de un grupo armado y víctima de desplazamiento. En el año 2008 creó una organización de mujeres.

474. En el año 2015 recibió panfletos amenazantes de un grupo paramilitar. En estos se señalaba que, si no se iba del barrio, la asesinarían a ella y a su hijo. Por esta razón se vieron obligados a cambiar de lugar de residencia. En el año 2016 intentaron asesinar a su hijo. Ante la negativa de otorgarle medidas de protección, en el año 2013 acudió a la Comisión IDH para denunciar la falta de actuación del Estado en su caso. Ante esta situación, la Comisión IDH convocó a la UNP y a la cancillería a una reunión en abril de 2017. Sin embargo, no se llegó a un acuerdo sobre la protección de la accionante.

475. El 6 de junio de 2017 asesinaron al hermano de la accionante. En consecuencia, la UNP cambió su calificación a riesgo extraordinario. En abril de 2018 le informaron que se había contratado a dos personas para asesinarla. Esto fue denunciado. En agosto de 2018, la accionante recibió un panfleto de un grupo armado ilegal en el que la amenazaban. En septiembre del mismo año, los escoltas de la UNP reportaron un hostigamiento por parte de un hombre a la salida de la universidad en donde ella estudia. El 26 de junio de 2019, la accionante es nuevamente amenazada. Mientras se encontraba en la Organización de Estados Americanos (OEA) denunciando la situación de violencia en contra de quienes defienden derechos en Colombia, un grupo armado ilegal dio a conocer un panfleto en el que amenazaban con asesinarla.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

476. En la acción de tutela la accionante enlistó las conductas que considera vulneran sus derechos fundamentales. *Primero*, la FGN debe investigar y esclarecer los autores mediatos e inmediatos y de manera conjunta con los distintos atentados y agresiones en su contra y en contra de la organización con la que trabaja. *Segundo*, la UNP no consideró el enfoque diferencial por su condición de mujer al evaluar su riesgo y no dio respuesta efectiva a las solicitudes de viáticos y combustible.

a) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales del accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

477. El accionante solicitó al juez de tutela ordenar a la FGN investigar y esclarecer de manera conjunta los distintos atentados y agresiones en contra de ella y en contra de la organización con la que trabaja, teniendo en cuenta el contexto. Ello con el fin de desmantelar las organizaciones armadas que amenazan su vida.

478. La FGN informó a la Corte Constitucional que la accionante presentó cuatro denuncias por el delito de amenazas entre los años 2015 y 2018. Las tres indagaciones correspondieron en reparto a dos direcciones seccionales diferentes. Las amenazas están relacionadas con la labor social que desempeña la líder en su comunidad desde la organización. En todos los procesos se ofició a la UNP. En las denuncias por amenazas se han realizado actividades investigativas tendientes a individualizar a los responsables.

479. Desde el Grupo de Trabajo Nacional para la Investigación de Amenazas Contra Personas Defensoras de Derechos Humanos, se elaboró un informe de contexto, tendiente a caracterizar no solo la situación de amenazas que afectan a la accionante, sino a los demás líderes de la asociación. Ello, en razón a que al interior de las carpetas y pese a todas las actividades desplegadas, no ha sido posible aún identificar a los responsables de las amenazas denunciadas por la accionante.

480. En lo que respecta a la noticia criminal que por amenazas se adelanta en la Seccional Medellín, cabe indicar que esta noticia tuvo apertura a raíz de un panfleto firmado a nombre de las Águilas Negras y dirigido a varios defensores de derechos humanos y líderes políticos de todo el país. En desarrollo de las labores investigativas y con el apoyo del Grupo de Trabajo Nacional para la Investigación de Amenazas Contra Personas Defensoras de Derechos

Humanos, fue capturado el autor de esta amenaza. Actualmente, esta persona se encuentra privada de la libertad y fue imputada por el delito de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos, artículo 188E del Código Penal (http://www.hlsas.com/viewstats/?side=1206326&ccid=605).

481. En desarrollo de las labores adelantadas, se elaboró, además, un informe de caracterización de la víctima, así como de los demás líderes que fueron mencionados en el panfleto amenazante.

482. En el presente asunto la FGN demostró avances significativos para lograr el esclarecimiento de las denuncias presentadas por algunos defensores de derechos humanos, al punto de identificar al responsable de una de las amenazas, privarlo de la libertad e imputarle el delito de amenazas con el agravante del artículo 188E del Código Penal. Sin embargo, no es claro si la accionante fue parte de dichas amenazas y del correspondiente proceso. En el caso particular de la accionante, por su parte, se elaboró un informe de contexto considerando su condición de defensora de derechos humanos. No obstante, pasados más de 5 años desde la última denuncia por amenazas, no ha sido posible identificar a los responsables.

483. A juicio de la Sala Plena, las actuaciones adelantadas por la FGN en este caso concreto son insuficientes porque en cuatro denuncias presentadas por la accionante por el delito de amenazas, entre los años 2015 y 2018, no ha sido posible identificar a los responsables. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos responsables del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial. Por lo anterior, se confirmará la decisión del juez de primera instancia pues no se demostró un avance efectivo en las investigaciones que lleven al esclarecimiento de los hechos y que correspondan con la agilidad que exigen estos casos.

484. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando en sus investigaciones por delitos cometidos contra dicha población (i) no demuestra actuaciones efectivas tendientes a identificar a los presuntos responsables del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (ii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

b) ***La UNP vulneró los derechos fundamentales de la accionante al negar la reevaluación del riesgo atendiendo al enfoque diferencial***

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Consideración general

485. El Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) fue adoptado mediante Resolución 0845 de 2018[260]. El Programa busca responder de manera integral y diferenciada a la urgente necesidad de protección de la integridad y labor de las mujeres defensoras, a través de una perspectiva amplia de integralidad que se materializa en (i) un enfoque integral que asegure medidas de prevención, protección y garantía de no repetición; (ii) el fortalecimiento de las medidas de prevención que impidan que se materialicen los riesgos en contra de las defensoras; (iii) una perspectiva integral para la protección que se concreta en medidas con enfoque integral y colectivo extendidas tanto a las familias como a las organizaciones de las defensoras en riesgo; y (iii) las garantías que aseguren la reparación y no repetición y menos medidas materiales e individuales.

486. De la intervención que Sisma Mujer presentó ante la Corte Constitucional se desprenden algunas situaciones concretas de vulneración de derechos de las mujeres defensoras. Acorde con la intervención, las mujeres defensoras de derechos humanos se encuentran en una grave situación de riesgo y vulnerabilidad acentuada por el solo hecho de ser mujer. No cabe duda, para la Corte, que la existencia de patrones culturales y sociales discriminatorios, basados en la concepción de que las mujeres son inferiores y en la existencia de roles estereotipados de género -cuidadoras- enmarcan afectaciones diferenciales y desproporcionadas que agravan la situación de riesgo que enfrentan al ejercer sus liderazgos.

487. A partir de las estadísticas[261] que presenta la intervención es posible afirmar que la situación de las mujeres defensoras ha empeorado drásticamente respecto a sus pares varones[262]. De enero de 2013 a marzo de 2019, de las 76 defensoras asesinadas reportadas por el programa Somos Defensores, el 47,4% eran lideresas comunales o comunitarias, mientras que el 43,4% defendían derechos de poblaciones específicas, entre los que se encuentran los derechos de las mujeres, de la población LGBTIQ+, de los pueblos indígenas y afrodescendientes, del campesinado, de las víctimas y de la juventud. También se encuentran comunicadoras defensoras de derechos humanos, defensoras ambientales, y defensoras educadoras y lideresas sindicales.

488. Esta situación de riesgo debido al género no es nueva para la Corte Constitucional. En

el Auto 098 de 2013 la Corte afirmó:

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

> "Ahora bien, esta Sala observa que la dimensión de género de la violencia contra las mujeres defensoras de derechos humanos se manifiesta igualmente en que encaran riesgos de género que no enfrentan los defensores varones, en la misma proporción, debido a los roles preestablecidos que subvaloran y degradan la condición femenina. La Sala ratifica que las mujeres defensoras enfrentan de forma constante el riesgo de ser objeto de abusos, agresiones y esclavitud sexual, trata de personas con fines de esclavitud sexual y doméstica, el reclutamiento con fines de explotación doméstica y sexual, amenazas de violencia sexual, humillaciones públicas con contenido sexual, marcas en el cuerpo producidas con objetos corto punzantes o quemaduras en la que imprimen mensajes denigrantes contra la víctima. Muchas de las amenazas y actos de violencia se dirigen contra miembros del núcleo familiar, especialmente contra hijos e hijas, lo cual pone de manifiesto que tales ataques también pretenden una afectación diferenciada que ocasione daños en los bienes y relaciones que las mujeres consideran valiosos e importantes dada su condición femenina".

489. En dicha providencia, la Corte recalcó, además, que "los actos de violencia contra las mujeres defensoras no están asociados a violencia común sino a un tipo de violencia sociopolítica de género ejemplarizante, que emplea como herramienta la administración del miedo hacia la producción de terror sobre las mujeres".

490. Dentro de los tratos desproporcionados se evidencian: (i) crueldad extrema en los asesinatos contra defensoras[263]; (ii) lenguaje humillante referido al cuerpo, la integridad o las actividades de las mujeres[264]; (iii) violencia sexual contra las defensoras, familiares o contra otras mujeres de la organización[265]; y (iv) la violencia de pareja y feminicidios debido al liderazgo[266].

Consideración particular

491. La accionante solicitó ordenar a la UNP la revaluación del riesgo que tenga en cuenta el contexto y los enfoques territorial, de género, étnico y la interseccionalidad. En su escrito de tutela la accionante manifestó inconformidad con el personal asignado para su protección, pues no confía en ellos. Los jueces de instancia ordenaron a la UNP iniciar el proceso pertinente para revaluar la situación del riesgo de la accionante y de las medidas de protección adoptadas, para que estas sean adecuadas al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos. De hallar que no cumplen con dichos requisitos, la UNP deberá adoptar las medidas que permitan su efectiva protección, observando en todo caso el enfoque diferencial necesario para este tipo de medidas.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

492. La Sala Plena confirmará la decisión de los jueces de instancia atendiendo a las condiciones especiales de riesgo de la accionante, pues no solo se trata de una líder afrocolombiana, sino que también es mujer.

493. La Corte Constitucional exalta la labor de las lideresas sociales, en consecuencia, exige del Estado la implementación eficaz y efectiva del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. Por su parte, la UNP tiene el deber no solamente de analizar el riesgo de la accionante con perspectiva de género sino de adoptar las medidas de seguridad con las que ella, debido a su condición de mujer, se sienta efectivamente segura. No se trata entonces de asignarle personas de protección, se trata de asignarle personal capacitado que atienda a las características concretas de la accionante.

494. Adicionalmente, la accionante aseguró que mensualmente debe asumir $200.000 por combustible. Afirmó que ha presentado varias solicitudes, sin embargo, solamente tiene soportes de dos. El 7 de octubre de 2020 la accionante envió la solicitud de desplazamiento terrestre y aéreo para esquemas de protección. Luego, el 22 de julio de 2020 envió la solicitud de desplazamiento terrestre y aéreo para esquemas de protección. En esas dos ocasiones las solicitudes le fueron negadas por falta de presupuesto. Además, le han advertido que la solicitud se debe presentar los primeros 10 días de cada mes.

495. En el escrito de impugnación, la UNP precisó que a la accionante le ha sido aprobado el monto respectivo por combustible. Sin embargo, no probó que dicho monto corresponda con la normatividad vigente ni que se haya sufragado mensualmente desde que se le entregó el vehículo a la accionante, además, nada dijo sobre los gastos de viáticos y tiquetes aéreos.

496. La Sala Plena llega a la misma conclusión del primer caso. No es proporcionado que el Estado asuma de forma ilimitada el consumo de viáticos y gasolina para el funcionamiento de los esquemas de seguridad, por ello, los beneficiarios tienen un deber de solidaridad con los gastos que este genere. No obstante, es deber de la UNP garantizar que los esquemas de seguridad asignados sean eficientes y eficaces. Así, imponer al accionante la carga de mantenimiento del esquema, bajo razones de insuficiencia de presupuesto, al punto que le impida desplazarse para cumplir con su labor de defensor de derechos humanos, anularía su derecho a la seguridad personal y su derecho fundamental de defender derechos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

497. Por lo tanto, la Corte ordenará a la UNP que garantice el pago del combustible, de los viáticos y de los peajes, acorde con la normatividad vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello. Adicionalmente, la UNP deberá revaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

498. ***Decisión por adoptar en el caso 8***. Confirmar parcialmente la decisión del juez de segunda instancia que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, se emitirán órdenes dirigidas a la FGN, a la UNP y al Ministerio del Interior en procura de garantizar (i) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por la accionante; (ii) la revaluación del riesgo de la accionante; (iii) la entrega de los suministros necesarios para el desplazamiento del esquema de seguridad de la accionante; y (iv) la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.

Caso 9. Accionante "Alejandro Palacio Restrepo" (T-8.018.193)

499. El accionante fue representante de los estudiantes al Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá y presidente de la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (ACREES).

500. Debido a la defensa que ACREES hace de la educación superior, junto con otras organizaciones estudiantiles, el actor participa de manifestaciones de manera pública y pacífica. Su defensa de la educación ha generado agresiones y amenazas en su contra y contra su familia. El 10 de octubre de 2018, el día que inició el paro estudiantil, el accionante recibe la primera amenaza. Luego de llegar a la Plaza de Bolívar "el accionante se sube a la tarima para hablar y cuando baja un grupo de personas se le acercan, y comienzan a amedrentarlo diciéndole groserías y que ya no lo querían ver molestando, pues de lo contrario iban a responder". Como consecuencia, el líder estudiantil tiene que abandonar la movilización. El 17 de octubre de 2018, en la segunda movilización de estudiantes, recibió una nueva amenaza. La tercera amenaza la recibe la noche anterior a la marcha que se realizó el 8 de noviembre de 2018. En esta ocasión recibe una llamada de un número privado en la que le dicen que se

cuide durante las marchas. Fue tal el nivel de señalamiento y de estigmatización que en la calle le gritaban "comunista, guerrillero, castrochavista ojalá te maten". Hechos que denunció ante la FGN. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

501. El 10 de noviembre de 2018, la UNP le asignó un esquema de protección de emergencia. El 28 de diciembre de 2018, con ocasión de las amenazas que reciben sus padres, la UNP hizo extensible el esquema de protección a su familia. En el año 2019, la UNP determinó que él y su familia tienen riesgo nivel extraordinario.

502. El 18 de octubre de 2019, un reconocido empresario publicó el siguiente trino: "un líder estudiantil no recibe instrucciones de aquellos que están aliados con FARC. Un líder es aquel que defiende sus causas. La causa estudiantil no es la del terrorismo. Parece más bien de la Colombia vandálica, recibe…" y a continuación subió imágenes del accionante en las que comparte espacios con personas conocidas por su posición política de izquierda. Esta publicación generó de nuevo una avalancha de amenazas y amedrentamientos en su contra.

503. Acorde con el escrito de tutela, si bien el esquema de protección le ha brindado seguridad, también lo hace más visible. Esto, unido con la estigmatización que ha sufrido como líder estudiantil, ha provocado reacciones violentas por parte de personas que se lo encuentran por la calle.

504. En la acción de tutela el accionante enlistó las conductas que considera vulneran sus derechos fundamentales. *Primero*, el Gobierno Nacional, en cumplimiento de la Ley 434 de 1998, el Decreto 895 de 2017 y la Directiva 002 de 2017 de la PGN debe crear el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización y reconocer, en cumplimiento de su obligación de garantía, la legitimidad de defender derechos humanos y el riesgo en el que se encuentra el movimiento y sus líderes y lideresas sociales. *Segundo*, la FGN debe investigar y esclarecer los autores mediatos e inmediatos y de manera conjunta con los distintos atentados y agresiones en su contra y en contra de la organización con la que trabaja.

a) ***El Ministerio del Interior vulneró los derechos fundamentales del accionante al no crear e implementar el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la estigmatización***

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

505. Tal como se expuso en un caso anterior, el Gobierno expidió el Decreto 1444 de 2022, mediante el cual adoptó la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización en el marco de implementación del AFP. Esta política tiene como objetivo principal "[b]rindar las herramientas para la reconciliación nacional, la convivencia y la no estigmatización promoviendo un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad entre sus habitantes, funcionarios públicos y sus instituciones en el ejercicio de los derechos y deberes consagrados constitucionalmente". Dentro de los destinatarios de la política están los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos.

506. Uno de los ejes estratégicos es el empoderamiento y reconocimiento social, ello implica el reconocimiento social a la labor de defensa de derechos humanos que realizan los líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos y en general movimientos y grupos sociales del país. Según el Decreto, a través de la reconciliación se busca reducir la estigmatización hacia la población beneficiaria de esta política, en este sentido, se pretende educar a la sociedad civil y las autoridades nacionales y territoriales.

507. La Corte toma nota de la vulneración de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos que surge de la estigmatización de su importante labor. Sin embargo, la regulación expedida por el Gobierno Nacional posterior a la presentación de la acción de tutela es un gran paso hacia el fin de dicha estigmatización. En efecto, dicha regulación está dirigida a que los funcionarios públicos se abstengan de realizar declaraciones que estigmaticen a la población líder y defensora de derechos humanos. Así las cosas, la Corte ordenará al Ministerio del Interior cumplir con lo ordenado en el Decreto 1444 de 2022 con relación a la creación y socialización de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.

508. Además, se confirmará la orden de los jueces de instancia dirigida a la PGN respecto de promocionar, divulgar y aplicar la Directiva 002 de 2017.

b) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales del accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

509. El accionante solicitó al juez de tutela ordenar a la FGN investigar y esclarecer de manera conjunta los distintos atentados y agresiones en su contra teniendo en cuenta el contexto. Ello con el fin de desmantelar las organizaciones que amenazan su vida.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

510. La FGN informó a la Corte Constitucional que el accionante presentó dos denuncias por el delito de amenazas en los años 2018 y 2019. Tales indagaciones correspondieron en reparto a fiscalías ubicadas en la Dirección Seccional de Medellín y al Grupo de Trabajo Nacional para la Investigación de Amenazas Contra Personas Defensoras de Derechos Humanos, adscritos a la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos. En las denuncias por amenazas, se han realizado actividades investigativas tendientes a individualizar a los responsables.

511. Acorde con el relato de la FGN, el Grupo de Trabajo Nacional asociará los procesos por las amenazas reportadas por el accionante en el año 2018 y en el 2019. En lo que refiere a esta última indagación, es importante señalar que, aunque los hechos que refiere la denuncia se investigan en una única noticia criminal, los mismos se enmarcan en una situación general que ha sido conocida por el Grupo de Trabajo Nacional, relacionada con las amenazas que se presentaron a los líderes estudiantiles con ocasión del paro estudiantil de 2018 y 2019.

512. A partir de esta situación general, y con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, la FGN ha realizado reuniones periódicas con los estudiantes amenazados, incluyendo al accionante, con el fin de generar estrategias que permitan identificar a los responsables de las amenazas denunciadas. En desarrollo de este trabajo de cooperación, ya elaboraron los informes de caracterización de cada una de las víctimas, incluido el accionante. Ello con el fin de definir líneas investigativas que expliquen la victimización, a partir de la importante labor de defensa de derechos humanos ejercida por el accionante.

513. En el presente caso, las amenazas se produjeron en el año 2018. Desde entonces, si bien la FGN inició la investigación con la perspectiva de tratarse de un líder defensor de derechos humanos, el mayor avance reportado fue la caracterización de la víctima. A juicio de la Sala Plena, las actuaciones adelantadas por la FGN son insuficientes al punto que, cinco años después, no ha definido las líneas investigativas para identificar a los presuntos responsables del delito, lograr su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos responsables del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial. Por lo ante-

rior, se confirmará la decisión del juez de primera instancia pues no se demostró un avance efectivo en las investigaciones que lleven al esclarecimiento de los hechos y que correspondan con la agilidad que exigen estos casos. (http://www.bestatsdom/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

514. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando en sus investigaciones por delitos cometidos contra dicha población (i) no demuestra actuaciones efectivas tendientes a identificar a los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (ii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

515. ***Decisión por adoptar en el caso 9***. Confirmar parcialmente la decisión del juez de segunda instancia que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, se emitirán órdenes dirigidas al Ministerio del Interior, a la PGN y a la FGN en procura de garantizar (i) el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1444 de 2022; (ii) la promoción, divulgación y aplicación de la Directiva 002 de 2017 y la Directiva N.° 001 de 2019 de la PGN; y (iii) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por la accionante.

Caso 10. Accionante "Milena Quiroz Jiménez" (T-8.018.193)

516. La accionante es defensora de los derechos humanos en el Sur de Bolívar, como vocera de la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Centro y Sur del Cesar, integrante de la Cooperativa Multiactiva de Arenal (Comuarenal), del Consejo de Comunidades Negras "Casimira Olave Arincon Amela" en el Municipio Arenal, de la Fundación Rescate Cultural FUREC y del Movimiento Congreso de los Pueblos.

517. En la acción de tutela manifestó ser objeto de persecución y graves atentados contra su vida. En particular, relató que el 22 de marzo de 2017 fue detenida junto con otros 12 pobladores por la Fiscalía Tercera del Círculo Especializado de Cartagena por los delitos de rebelión y concierto para delinquir, bajo cargos de promoción de marchas con el fin de delinquir aprovechando su calidad de lideresa. Bajo tal imputación le fue impuesta medida de aseguramiento por espacio de 8 meses lejos de su familia, hasta cuando la medida fue revocada el 7 de noviembre de 2017 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena. Durante el año 2018 sufrió actos de hostigamiento y a pesar de contar con esquema de protección por

tener calificación de riesgo extraordinario, la UNNP, mediante Resolución NO 00008482, ordenó desmontar de forma progresiva el esquema de seguridad, por no presentarse amenazas directas en su contra.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

518. El 18 de junio y 27 de julio de 2019 presentó una denuncia en contra del alcalde del municipio Arenal, por declaraciones injuriosas emitidas en su contra acusándola de atentar y financiar acciones de protesta ciudadana, lo cual, en su criterio, constituye un acto de estigmatización. El 22 de noviembre de 2019 presentó otra denuncia en contra de los hombres asignados de protección, por afirmaciones injuriosas, infundadas e irresponsables que pusieron en riesgo su buen nombre. Según indicó, previamente habían cometido faltas graves, como dejarla sola en reuniones en las que ejercía labores de liderazgo.

519. El 27 de diciembre de 2019, cuando se desplazaba desde el municipio Arenal hacia el municipio de Aguachica con su esquema de seguridad, encontraron el paso obstaculizado y, en ese lugar, fueron abordados por cuatro hombres con pasamontañas, que alejaron a sus escoltas, disparándole a ella con una de las armas de dotación. Cuando el escolta logró librarse, escaparon en la camioneta. Sobre estos hechos rindió declaración en la Fiscalía de Aguachica, debido a que, según expresó, no contaba con garantías para hablar en su municipio, y la amplió en la ciudad de Bogotá.

520. En la acción de tutela la demandante enlistó las conductas que considera vulneran sus derechos fundamentales. *Primero*, la falta de celeridad en el proceso adelantado en su contra en el Juzgado Primero del Circuito de Cartagena y la omisión de la Procuraduría delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales de brindar vigilancia especial en dicho proceso. *Segundo*, el Gobierno Nacional, en cumplimiento de la Ley 434 de 1998, el Decreto 895 de 2017 y la Directiva 002 de 2017 de la PGN debe crear el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización y reconocer, en cumplimiento de su obligación de garantía, la legitimidad de defender derechos humanos y el riesgo en el que se encuentra el movimiento y sus líderes y lideresas sociales. *Tercero*, la FGN debe investigar y esclarecer los autores mediatos e inmediatos y de manera conjunta con los distintos atentados y agresiones en su contra y en contra de la organización con la que trabaja. *Cuarto*, la UNP no le garantiza un esquema de seguridad con enfoque diferencial y personas de confianza de la accionante.

a) ***El Juzgado Primero de Circuito de Cartagena y la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales no vulneraron los derechos de la accionante***

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

521. En su escrito de tutela la accionante solicitó ordenar (i) al Juez Primero del Circuito de Cartagena dar celeridad a su proceso y a la (ii) Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales brindar vigilancia especial al proceso penal que se lleva actualmente en su contra.

522. En respuesta al auto de pruebas proferido por la Corte, el Juzgado Primero del Circuito de Cartagena informó que le correspondió conocer (como juez de segunda instancia en control de garantías), la apelación del auto que impuso medida de aseguramiento (26/04/2017). El 7 de noviembre de 2017, ordenó la revocatoria de la medida de aseguramiento y, en consecuencia, ordenó la libertad de los procesados, entre ellos la accionante.

523. Por su parte, la PGN informó que mediante auto No. 15096 la PGN–Procuradora 82 Judicial II Penal de Cartagena- se constituyó en agencia especial en el proceso 300160011292015003910, donde la accionante es demandada. Precisó que el proceso está a cargo del Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cartagena, no del juzgado demandado. Además, aseguró que, en dicho proceso, se programó la audiencia preparatoria para el 28 de mayo de 2021.

524. La Corte no advierte vulneración por parte de las autoridades accionadas. Si bien (i) la accionante alegó la falta de celeridad del Juzgado Primero del Circuito de Cartagena, el proceso se adelanta en el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Cartagena (juzgado no accionado). A su vez (ii) el Juzgado Primero del Circuito de Cartagena, accionado en el proceso, actuó con celeridad al resolver el recurso de apelación interpuesto por los procesados al punto de ordenar su libertad; y (iii) la PGN se constituyó en agencia especial en el proceso tal como lo solicitó la accionante.

525. Ahora bien, la accionante no planteó ninguna pretensión concreta contra la Fiscalía Tercera del Círculo Especializado de Cartagena[267], entidad que según su relato la detuvo el 22 de marzo de 2017 por el delito de "rebelión y concierto para delinquir, bajo cargos de promoción de marchas con el fin de delinquir". Tampoco lo hizo en contra de las actuaciones del Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cartagena -juzgado que conoce del asunto-. No obstante, la Corte encuentra necesario pronunciarse sobre este hecho.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

526. Como se mencionó en un caso anterior, la estigmatización es uno de los principales problemas a los que se enfrentan los líderes sociales y que pone en riesgo su vida, al mostrarlos como simpatizantes de grupos armados. La Corte reitera que la descalificación de la población líder y defensora de derechos humanos desde funcionarios del Estado, la estigmatiza. Ello puede vulnerar la integridad de la persona y generar un ambiente hostil que dificulte el ejercicio legítimo de su libertad de asociación[268]. No se trata entonces solamente de generar espacios libres de estigmatización sino de abstenerse de ser el causante de dichas estigmatizaciones.

527. La población líder y defensora de derechos humanos ha denunciado la estigmatización de la que son víctimas en el marco de las protestas sociales. Acorde con dichas denuncias, "las fuerzas combinadas de la Policía Nacional, del Escuadrón Móvil Antidisturbios, ESMAD, y del Ejército Nacional, de manera sistemática y generalizada, han hecho uso desproporcionado de la fuerza, utilizando artefactos no convencionales o armas letales, dejando centenares de manifestantes y otros ciudadanos heridos y con lesiones contundentes. Además, se han denunciado falsas acusaciones, infiltraciones con fines de sabotaje, estigmatización constante, señalamientos y persecución por miembros de la fuerza pública"[269]. Estas situaciones generan en la población líder y defensora de derechos humanos efectos físicos e impactos en su integridad personal y en su vida familiar. Igualmente cuando la actuación de las autoridades carece de justificación, suscita desconfianza y aislamiento social.

528. Según un informe de Coljuristas del año 2020, dentro de las agresiones contra personas defensoras y líderes y lideresas sociales entre el 1º de agosto del 2018 y el 13 de mayo del 2020, el 28,4 % correspondieron a detenciones arbitrarias, principalmente en el marco de la protesta social; en ese tiempo, se registraron 15 casos de judicialización como instrumento para atacar la labor de la defensa de los derechos humanos.

529. En el año 2016 la Comisión IDH presentó un informe sobre la criminalización de la labor de defensoras y defensores de derechos humanos. Identificó "la formulación y aplicación indebida de la legislación, particularmente legislación en materia penal, en perjuicio de personas defensoras de derechos humanos" como una de las acciones dirigidas a obstaculizar sus actividades. La criminalización de personas defensoras de derechos humanos se materializa de diferentes formas: (i) presentando denuncias infundadas, (ii) a través de la sujeción a procesos penales prolongados y (iii*)* mediante la aplicación de medidas cautelares con fines no procesales. La indebida criminalización en la labor de la población líder y defensora de derechos humanos impacta, inevitablemente, la fundamental función que ejercen pues implica "amedrentar y paralizar la labor de personas defensoras".

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

530. La Sala Plena reconoce que el Estado tienen el deber constitucional de investigar a quienes transgreden la ley. Ello responde a los criterios de imparcialidad, exhaustividad, independencia y plazo razonable. Tratándose de investigaciones contra personas defensoras de derechos humanos, la FGN y los jueces de conocimiento de los casos deben velar por garantizar todas las medidas necesarias para evitar que mediante sus investigaciones se someta a juicios infundados a las personas que de manera legítima reclaman el respeto y protección de los derechos humanos. En este sentido, dichas autoridades deben adoptar medidas tendientes a eliminar cualquier tipo de hostigamiento contra quienes se dedican a actividades protegidas como es el caso de las defensoras y defensores de derechos humanos.

531. Acorde con la información suministrada por la PGN, el Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cartagena programó la audiencia preparatoria para el 28 de mayo de 2021. No obstante, atendiendo las anteriores consideraciones, la Sala exhortará al Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cartagena para que, si aún no lo ha hecho, lleve a cabo la audiencia preparatoria dentro del proceso 30016001129201500391O y le dé al asunto el impulso necesario para su culminación.

b) ***El Ministerio del Interior vulneró los derechos fundamentales de la accionante al no crear e implementar el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la estigmatización***

532. Teniendo en cuenta que esta pretensión es idéntica a la ya resuelta en los casos anteriores, la Corte reiterará la orden al Ministerio del Interior para que cumpla con lo ordenado en el Decreto 1444 de 2022 con relación a la creación y socialización de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización. Además, se confirmará la orden de los jueces de instancia dirigida a la PGN respecto de promocionar, divulgar y aplicar la Directiva 002 de 2017.

c) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales de la accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

533. La accionante solicitó al juez de tutela ordenar a la FGN investigar y esclarecer de manera conjunta los distintos atentados y agresiones en su contra teniendo en cuenta el contexto. Ello con el fin de desmantelar las organizaciones que amenazan su vida.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

534. La FGN informó a la Corte Constitucional que en los procesos en los que ha sido víctima la accionante, el Grupo de Trabajo Nacional ha acompañado las investigaciones adelantadas por la Dirección Seccional de Magdalena Medio. La entidad tiene conocimiento de 3 casos de amenazas que ocurrieron el 21 de diciembre de 2017, el 7 de julio de 2018 y el 18 de junio de 2019. Igualmente, la FGN investiga una tentativa de homicidio que ocurrió el 27 de diciembre de 2019.

535. Las tres noticias criminales son conexas y, en el marco del proceso, el Grupo de Trabajo Nacional elaboró un informe de caracterización, con el fin de identificar las actividades de defensa de derechos humanos de la víctima, su incidencia en las comunidades del Sur de Bolívar y los eventos de su agenda que pueden motivar las amenazas por parte de organizaciones criminales o de actores ilegales que hacen presencia en la zona en las que la víctima ejerce sus labores.

536. En relación con la tentativa de homicidio, la Dirección Seccional ha acudido a pruebas técnicas que le permitan identificar a los presuntos responsables del hecho. Teniendo en cuenta que aún se desarrollan actividades investigativas, la FGN se abstuvo de compartir más información, hasta tanto no se tenga una inferencia razonable de la autoría y participación de las personas identificadas, que permita a un juez de la República ordenar su captura.

537. A juicio de la Sala Plena, las actuaciones adelantadas por la FGN en este caso concreto son insuficientes. Sobre las amenazas han transcurrido más de 6 años sin identificación alguna de los responsables y el avance máximo ha consistido en un informe de caracterización. Con relación a la tentativa de homicidio han pasado 4 años y, si bien parece existir una idea acerca del posible responsable, la investigación no ha sido la suficientemente eficaz. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos responsables del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

538. Finalmente, es necesario aclarar que aunque la accionante solicitó celeridad en las investigaciones de los delitos cometidos contra la organización en la que trabaja no aportó información sobre las denuncias presentadas por estos hechos. Por lo anterior, se confirmará la decisión del juez de primera instancia pues no se demostró un avance efectivo en las investigaciones que lleven al esclarecimiento de los hechos y que correspondan con la agilidad que exigen estos casos.

539. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando en sus investigaciones por delitos cometidos contra dicha población (i) no demuestra actuaciones efectivas tendientes a identificar a los presuntos responsables del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (ii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

d) ***La UNP vulneró los derechos fundamentales de la accionante al negarse a reevaluar el riesgo atendiendo el enfoque diferencial***

540. La accionante solicitó ordenar a la UNP la revaluación del riesgo que tenga en cuenta el contexto y los enfoques territorial, de género, étnico y la interseccionalidad. En su escrito de tutela la accionante manifestó inconformidad con el personal asignado para su protección, pues no confía en ellos. Los jueces de instancia ordenaron a la UNP iniciar el proceso pertinente para revaluar la situación del riesgo de la accionante y de las medidas de protección adoptadas, para que estas sean adecuadas al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos. De hallar que no cumplen con dichos requisitos, la UNP deberá adoptar las medidas que permitan su efectiva protección, observando en todo caso el enfoque diferencial necesario para este tipo de medidas.

541. La Sala Plena confirmará la decisión de los jueces de instancia atendiendo a las condiciones especiales de riesgo de la accionante pues, tal como se expuso en un caso anterior, no solo se trata de una lideresa afrocolombiana, sino que también es mujer.

542. ***Decisión por adoptar en el caso 10***. Confirmar parcialmente la decisión del juez de segunda instancia que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, se emitirán órdenes dirigidas al Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cartagena, al Ministerio del Interior, a la FGN y a la UNP en procura de garantizar (i) el impulso del proceso penal

con radicado 300160011292015003910; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1444 de 2022; (iii) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por la accionante; y (iv) [illegible] nivel de riesgo de la accionante.

Caso 11. Accionante "Leovigildo Vivanco Sotelo" (T-8.136.698)

543. El accionante es miembro de una comunidad afrocolombiana y residente del municipio de San José de Uré, Córdoba. Ocupa el cargo de presidente del "Consejo Comunitario de Comunidades Negras Palenque de Uré" y es miembro activo de la "Dirección Colegiada del Consejo de Paz, Reconciliación y Convivencia" del mismo municipio. Adicionalmente, se encuentra afiliado al "Movimiento Nacional Cimarrón", participando en el programa de la Escuela de Liderazgo Afrocolombiano - Nelson Mandela; ejerce el cargo de coordinador en asuntos jurídicos étnicos de INTRECOA; y es director de la Fundación Social Córdoba Controversial "CORDOBERXIA". Afirma ser un líder comunitario y social afrocolombiano que, debido a su activismo en defensa de los derechos humanos, ha recibido amenazas contra su vida e integridad y la de su familia.

544. El 30 de septiembre de 2020 recibió una amenaza de muerte por parte de dos hombres. Aseguró que, a la fecha de presentación de la acción de tutela, ninguna de las entidades había tomado acciones concretas para proteger tanto su vida como su integridad personal y la de su familia.

545. En la acción de tutela el accionante enlistó las conductas que considera vulneran sus derechos fundamentales. *Primero*, la ausencia de priorización de las investigaciones por parte de la FGN. *Segundo*, la inacción de la UNP para evaluar su caso y ordenar las medidas necesarias para brindar el esquema de protección idóneo y suficiente para el accionante y su núcleo familiar, teniendo en cuenta el enfoque étnico. *Tercero*, la falta de cumplimiento de la Directiva 002 del 14 de junio de 2017 por parte de la PGN.

546. En sentencia de primera instancia del 13 de noviembre de 2020, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería declaró improcedente el amparo. Consideró que (i) el accionante cuenta con medidas de protección transitorias por parte de la Policía Nacional; y (ii) tiene en curso una orden de trabajo que estaba en término de resolverse. En sentencia del 15 de enero de 2021 la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería confirmó la decisión de primera instancia reiterando los argumentos allí expuestos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

a) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales del accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

547. El accionante solicitó al juez de tutela ordenar a la FGN que adopte las medidas necesarias para dar prioridad a la investigación y desarrollarla de manera célere, eficaz y adecuada.

548. En su respuesta al auto de pruebas, la FGN le informó a la Corte Constitucional que el 7 de octubre de 2020 el accionante presentó una denuncia, por ello, el 13 de octubre de 2020 solicitó protección a la UNP y al comandante de Policía. Indicó que ordenó una inspección judicial y que actualmente la Fiscalía 1 Seccional BRIHO-DDHH de la Dirección Seccional de Córdoba se encuentra analizando la información recolectada para proceder a emitir nuevas órdenes a policía judicial que permitan individualizar a los posibles autores y/o determinadores de la conducta punible. Aseguró que la investigación se encuentra priorizada.

549. A juicio de la Sala Plena, pese a las actuaciones adelantadas por la fiscalía en este caso concreto son insuficientes y constituyen una vulneración de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad personal en su faceta de que las investigaciones se realicen en un plazo razonable, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos.

550. En concreto, la Sala encuentra que, desde la última información recibida, la FGN se encontraba recabando y recolectando información para esclarecer los autores materiales. A la fecha, han transcurrido tres años desde que se interpuso la denuncia y no se cuenta con evidencia de avances significativos en el esclarecimiento de los hechos. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos responsables del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial. Por lo anterior, se revocará la decisión del juez de primera instancia pues no se demostró un avance efectivo en las investigaciones que lleven al esclarecimiento de los hechos y que correspondan con la agilidad que exigen estos casos.

551. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando en sus investigaciones por delitos cometidos contra dicha población (i) no demuestra actuaciones efectivas tendientes a identificar a los presuntos responsables del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (ii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

b) ***La UNP desconoció el derecho fundamental del accionante a defender los derechos humanos***

552. En la respuesta al auto de pruebas, la UNP afirmó que revocó las medidas de protección consistentes en el otorgamiento de un medio de comunicación y un chaleco blindado con el que contaba el accionante. Esto, porque desde el año 2021 no ha sido objeto de amenazas en su contra. Sin embargo, sigue realizando sus actividades como coordinador de la fundación Cimarrón en San José de Ure y en los sectores que realiza sus actividades existe la presencia de actores armados.

553. La Personería de San José de Ure aseguró que el accionante tiene riesgo por las actividades que desarrolla. Indicó que en el municipio hay líderes amenazados y que la situación de orden público es tensa en la zona. Por su parte, la Policía Nacional expuso que presenta riesgo por ser líder y por las actividades que desarrolla.

554. La UNP consideró que el evaluado no mencionó hechos de amenazas en su contra, que solamente existe una denuncia por amenazas del año 2020 en la Fiscalía 1 de Montería en estado activo sin avances y que las autoridades locales no cuentan con información de amenazas, agresiones o situaciones de riesgo en su contra. En consecuencia, estimó que no se observan supuestos de hecho que puedan soportar una amenaza real contra el evaluado. Aseguró que en la actualidad el actor está inmerso en riesgos generalizados por el hecho de vivir en sociedad, disminuyendo la intensidad del riesgo, toda vez que no se obtuvieron elementos que pudieran soportar una amenaza real en su contra y no se evidenciaron actividades específicas desde su condición de activista de organizaciones de derechos humanos que pudieran seguirlo enmarcando en un riesgo excepcional, el cual no estaría en deber jurídico de soportar.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

555. La Corte encuentra que la UNP desconoció el derecho a la vida y a la seguridad del accionante en las facetas de (i) identificación del riesgo extraordinario al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos, advertir oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado y adoptar de oficio las medidas de protección necesarias; (ii) valoración, con base en un estudio detallado de cada situación, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado y (iii) evaluación periódica de la evolución del riesgo extraordinario y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.

556. En concreto, se tiene que la UNP valoró erróneamente el poco avance que se ha dado en el proceso penal, lo que constituye una vulneración de los derechos fundamentales de acuerdo con la Sentencia T-469 de 2020. Asimismo, a pesar de que en la actualidad no presente amenazas, no se puede omitir el hecho de que se trata de un líder social que ha visto afectado su derecho a defender los derechos humanos. Además, la UNP constató que frecuenta constantemente el municipio de San José de Ure donde "hay injerencia del clan del golfo y presencia constante de fuerza pública"[270], pero no valoró adecuadamente este hecho al desconocer que existe un contexto generalizado de violencia donde el accionante desempeña su labor de defensa de los derechos humanos.

557. Adicionalmente, el accionante reclamó que su esquema de seguridad no tiene enfoque étnico. La UNP aseguró que el accionante no presentó solicitudes al respecto.

558. La Corte advierte que la asignación de un esquema de seguridad con enfoque étnico no depende de la solicitud del accionante. En efecto, el enfoque diferenciado es un presupuesto básico del análisis que efectúa la UNP. El artículo 2.4.1.2.2. del Decreto 1066 de 2015 establece los principios en materia de prevención y protección, entre ellos, el enfoque diferencial. Acorde con dicha disposición, "[p]ara la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección".

559. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional[271], el derecho a la seguridad personal le impone al Estado el deber de adoptar medidas con enfoque diferencial, cuando se trate de, entre otros, líderes sindicales, líderes campesinos y comunitarios, líderes indígenas y afrodescendientes y, en general, defensores de derechos humanos[272].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

560. En la Sentencia T-124 de 2015 la Corte determinó que las evaluaciones de seguridad deben responder a "los principios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial". Sobre este último, señaló que tal exigencia consiste en observar "especificidades y vulnerabilidades por pertenencia étnica, perfil etario, género, discapacidad, orientación sexual y procedencia urbana o rural de quienes son objeto del programa de protección", debido a que estos aspectos profundizan el riesgo de sufrir actos de violencia relacionados con el conflicto armado interno.

561. La Sala Plena reitera que ostentar la calidad de líder o lideresa de derechos humanos constituye una actividad riesgosa en virtud de la función que cumplen. Por ello, la población líder y defensora de derechos humanos goza de una presunción de riesgo que exige de las autoridades competentes adoptar las medidas idóneas para su protección. En ese sentido, es importante que las medidas de seguridad individual se determinen a partir de la concepción de las necesidades especiales del protegido. En este caso, el accionante pertenece a una comunidad afrodescendiente, por lo tanto, las medidas de protección deben considerar las características históricas, culturales y sociales de dicha comunidad. Así las cosas, no le es permitido a la UNP exigir que los beneficiarios soliciten esquemas de seguridad con enfoque diferencial para proceder con la valoración de su pertinencia.

562. Teniendo en cuenta que el señor Leovigildo es líder afrocolombiano, la UNP estaba en el deber de examinar el enfoque étnico y el contexto en el que se desempeña el accionante, sin esperar a que el beneficiario hiciera una solicitud expresa en tal sentido. Por lo tanto, la Sala ordenará a la UNP la revaluación del riesgo del accionante y como es su deber, el enfoque étnico.

c) ***La UNP no vulneró los derechos del accionante al no valorar el riesgo de la familia del accionante***

563. El accionante considera necesario que la UNP le otorgue a su familia medidas de protección. Sin embargo, precisó que no ha solicitado dichas medidas ante la UNP, esta información fue corroborada por la entidad.

564. La Corte reitera que la *obligación de protección* exige adoptar las medidas de protección para la población líder y defensora de derechos humanos, considerando, entre otras cosas, las necesidades concretas y familiares. En otras palabras, el Estado no solo tiene la obli-

gación de velar por el líder o lideresa; dentro de la valoración del riesgo y al establecer las medidas de protección es imperioso considerar la situación del núcleo familiar del defensor. A pesar de lo anterior, (http://www.ivestigacionnacional.com/index.php?id=206326&cid=605) se evidencia vulneración a los derechos del accionante.

565. Sobre este punto, en la Sentencia T-469 de 2020 se afirmó que los "destinatarios de la protección se encuentran llamados a cumplir las cargas de probar, siquiera sumariamente: (i) el carácter del riesgo que da lugar a solicitar la protección, de acuerdo con la caracterización antes reseñada; y, (ii) la situación de vulnerabilidad o de exposición especial al riesgo respectivo". Así, al no haber solicitado las medidas antes descritas, el accionante no cumplió con estas cargas y la entidad no vulneró sus derechos.

d) ***La PGN no ha vulnerado los derechos del accionante al darle cumplimiento a la Directiva 002 del 14 de junio de 2017***

566. Como se indicó con antelación, la PGN profirió la Directiva 002 de 2017 mediante la cual exhortó a los servidores públicos para que, en cumplimiento de sus funciones y deberes legales y en el marco de sus actuaciones, respeten y garanticen las actividades que deba desarrollar la población objeto de la Directiva. Adicionalmente, instó a los servidores públicos, en el marco del principio de convencionalidad, a cumplir el derecho internacional de los derechos humanos, en especial, lo dispuesto en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y el Sistema Universal de Protección, acatando la jurisprudencia y la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Así mismo, hace un llamado a las autoridades competentes para que se fortalezcan e investiguen oportunamente las denuncias y quejas por amenazas contra la población objeto de la Directiva. Por último, exhortó a los servidores públicos para que se abstengan de hacer falsas imputaciones o acusaciones que comprometan la seguridad, la honra y el buen nombre de la población objeto de la Directiva, sin perjuicio de la obligación legal que asiste a las autoridades competentes de investigar y juzgar los delitos.

567. En el curso del proceso de tutela, la PGN informó que la divulgación e implementación de la Directiva 002 de 2017 es una tarea que se realiza de manera constante. Para ello, la PGN ha realizado diferentes acciones.

568. ***Decisión por adoptar en el caso 11***. La Corte revocará la decisión del juez de segunda instancia en el proceso de tutela que confirmó el fallo proferido por el juez de primera instancia con el fin de proteger los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, se emitirán órdenes dirigidas a la FGN y a la UNP en procura de garantizar (i) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por la accionante; y (ii) la revaluación del riesgo de la accionante.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Caso 12. Accionante "Ceferino Sánchez Peña" (T-8.062.595)

569. El accionante es comunero del Consejo Comunitario Quebrada Tabla del municipio de Villa Rica, Cauca. Allí desarrolla labores de liderazgo social y defensor de derechos "étnico – territoriales y reivindicación de los derechos del pueblo negro". El 7 de junio de 2019 fue víctima de un atentado en contra de su vida y la de su familia mientras se desplazaba en un automóvil en la carretera que se dirige de Villa Rica a Caloto, Cauca.

570. Con ocasión de este evento, la UNP implementó unas medidas de emergencia consistentes en un hombre de protección extensivo a su grupo familiar, un chaleco antibalas y un botón de apoyo. Luego de adelantado el proceso de valoración de riesgo, a través de la Resolución No. 0540 del 7 de febrero de 2020, el director de la UNP decidió finalizar el esquema de seguridad a favor del señor Ceferino Sánchez Peña. En contra de este acto no se presentó recurso alguno.

571. En la demanda de tutela el accionante pone de presente que ha sido víctima de otras circunstancias amenazantes[273]. De igual forma, plantea que (i) se vulneró su derecho fundamental al debido proceso en la medida en que no se le notificó adecuadamente la precitada resolución, y ante el desconocimiento de su contenido no interpuso ningún recurso. Y (ii) que el contenido de dicho acto administrativo no consideró en su integridad la especial situación de vulnerabilidad que afronta como líder social y defensor de derechos humanos de la población afro en el departamento del Cauca, por lo que se vulneraron sus derechos a la vida, a la integridad y seguridad personal. Solicitó ordenar a la UNP reanudar las medidas de seguridad asignadas y realizar un estudio de valoración del riesgo con todas las garantías procesales.

572. En sentencia de primera instancia, el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Santander de Quilichao tuteló los derechos a la vida, la seguridad personal y el debido proceso del accionante. En consecuencia, ordenó que se reinstauraran las medidas de protección y se realizara una reevaluación de riesgo del accionante. Sin embargo, en sentencia de segunda instancia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán revocó la sentencia de primera instancia y negó el amparo. Reprochó que el accionante no interpuso ningún recurso contra el acto que dispuso finalizar las medidas de protección.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206526&ccid=605)

a) ***La UNP vulneró los derechos del accionante al otorgar medidas de protección que no atienden a la calidad de defensor de derechos humanos***

573. El accionante le aseguró a la UNP que en marzo de 2021 participó en una reunión con jóvenes de Villa Rica, se le acercaron dos jóvenes con armas tipo 38 largo, quienes le indicaron que "no era bienvenido en el municipio, que no realizará más actividades con jóvenes del municipio". En junio de 2021 fue víctima de una llamada amenazante, en la cual le mencionan a su esposa y su hijo, los datos de su lugar de residencia, y con palabras soeces le manifestaron que dejaraa su rol como defensor de los derechos humanos y defensa de las comunidades afro, o de lo contrario él y la familia pagarían las consecuencias. El día 21 de junio de 2021 en horas de la noche fue víctima del hurto de su motocicleta, documentos de identidad y dinero, por sujetos que se desplazaban en motocicleta, posterior a esto ha sido víctima de llamadas amenazantes por parte de uno de los sujetos que participó en el hurto, quien le dijo que no debía volver a Vila Rica o sería ajusticiado.

574. En la respuesta al auto de pruebas del 29 de julio de 2022, la UNP afirmó que el riesgo del accionante era excepcional. Ello en razón del liderazgo del evaluado y su permanente defensa de la comunidad afro, especialmente en el tema de apoyar proyectos productivos, resolución de conflictos y protección territorial donde existen consejos comunitarios afro, podría generar interés sobre grupos al margen de la ley que delinquen en la región, quienes actualmente se disputan el dominio territorial de varias zonas. En consecuencia, le otorgó un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado.

575. Acorde con la UNP, si bien las amenazas no han sido corroboradas por la entidad judicial competente, ya que no existen denuncias, al parecer tienen un propósito intimidatorio. En cuanto a la individualidad de la amenaza se puede indicar que en el departamento del Cauca han sido amenazados diferentes líderes defensores de derechos humanos, líderes afro, sociales y víctimas de violación de derechos humanos, utilizando diferentes métodos como

lo son amenazas directas, mensajes de texto, anónimos y panfletos que van dirigidos en contra de los líderes y personas visibles por lo cual no se puede establecer una persona en particular. Así mismo teniendo en cuenta el liderazgo del evaluado y su permanente defensa de la comunidad afro, especialmente en el tema de apoyar proyectos productivos, resolución de conflictos y protección territorial donde existen consejos comunitarios afro, podría generar interés sobre grupos al margen de la ley que delinquen en la región, quienes actualmente se disputan el dominio territorial de varias zonas del departamento del Cauca. Por su rol como coordinador del palenque de economía propia delegado del concejo comunitario Quebrada Tabla ante la a la asamblea de ACON, además desarrolla acciones de apoyo a los concejos comunitarios de los municipios del norte del Cauca, tiene un perfil medio – alto en su comunidad, con factor que le genera carga adicional ya que es afro y perteneciente a ACONC. Por lo anterior, la UNP considera que el evaluado tiene un riesgo excepcional, debiendo contar con medidas asignadas por el Estado. En atención a MEM21-00034954 del 7 de octubre de 2021, se considera mantener medidas, a salvo de mejor criterio del CERREM.

576. La Sala Plena considera que la UNP vulneró el derecho del accionante a defender derechos pues las herramientas que le otorgó para garantizar su vida - un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado- no corresponden con la gravedad de las amenazas que ha padecido por su condición de defensor de derechos. Esta afirmación no pretende desconocer las competencias técnicas de la UNP para la asignación de medidas de protección. Sin embargo, la Sala no puede pasar por alto la valoración de eficacia que un medio de comunicación y un chaleco blindado puede generar en la protección de un líder social calificado con riesgo extraordinario.

577. Por tal razón, la Corte ordenará a la UNP revaluar el riesgo del accionante y, de ser el caso, asignar medidas de protección que realmente permitan una protección efectiva de los derechos del accionante y de su familia.

b) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales del accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

578. La FGN informó que, en el caso del accionante, se han adoptado las siguientes acciones: inspección a lugar de los hechos, duplicado de medios de almacenamiento digital, análisis informático, análisis a sistema de información o sistema telefónicos, análisis link, fijación fotográfica, inspección al lugar de los hechos, búsqueda recuperación y embalaje, informe pericial de clínica forense por parte de la unidad básica Santander de Quilichao-Instituto Na-

cional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, programa metodológico, solicitud de medidas de protección (policía nacional), solicitud con carácter urgente e inmediato a la UNP, verificación de información en entrevistas, ubicación de personas (vinculados, testigos o víctima), búsqueda en bases de datos de acceso al público, retrato hablado, inspección al lugar de los hechos, fijación fotográfica del lugar de los hechos, animación de la escena (lugar de los hechos), individualización e identificación de personas, verificación de arraigo y/o estudio socio económico. Algunas de las actividades se encuentran pendientes de resultados por parte del investigador designado.

579. A juicio de la Sala Plena, pese a las actuaciones adelantadas por la FGN, ellas son en este caso insuficientes. En concreto, la entidad informó que se estaban adelantando acciones para ubicación de personas, entrevistas e individualización de personas. Sin embargo, dos años después de interpuesta la denuncia la FGN no demostró avances significativos para el esclarecimiento de los hechos. Adicionalmente, nada dijo la FGN sobre si la investigación tomó en cuenta el rol del defensor del accionante como punto de partida.

580. Esto implica una vulneración de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad personal en su faceta de que las investigaciones se realicen en un plazo razonable, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial. Por lo anterior, se revocará la decisión del juez de segunda instancia pues no se demostró un avance efectivo en las investigaciones que lleven al esclarecimiento de los hechos y que correspondan con la agilidad que exigen estos casos.

581. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando en sus investigaciones por delitos cometidos contra dicha población (i) no considera que los hechos se cometieron o pudieron cometerse en el contexto del ejercicio del derecho a defender derechos, (ii) no demuestra actuaciones efectivas tendientes a identificar a los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (iii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

582. ***Decisión por adoptar en el caso 12***. La Corte revocará la decisión del juez de segunda instancia en el proceso de tutela que revocó el fallo proferido por el juez de primera instancia con el fin de proteger los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, se emiti-

rán órdenes dirigidas a la FGN y a la UNP en procura de garantizar (i) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por el accionante; y (ii) la revaluación del riesgo del accionante.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Caso 13. Accionante "Ana Ramona Mejía Quiroz" (T-8.091.278)

583. La accionante es reconocida como lideresa social de la zona de Urabá debido a su labor de reclamante de los derechos de personas desplazadas por causa de la violencia.

584. El 4 de septiembre de 2020 le fue notificada la resolución que le retiró el esquema de seguridad, el cual le fue asignado por su condición de defensora de derechos humanos. Pese a presentar recurso de reposición, el director de la entidad desestimó los argumentos. Considera que el retiro de su esquema no fue valorado adecuadamente pues no se tuvieron en cuenta los nuevos hechos que implican riesgos para su seguridad y su vida. Aseguró que se han presentado múltiples amenazas contra su vida e integridad personal, que han sido puestas en conocimiento de las autoridades correspondientes. Por ello, reiteró que su vida se encuentra en latente peligro, además de otros derechos conexos, como el trabajo, el cual no podrá desempeñar sin la respectiva protección. Sobre esto último manifestó que sin el esquema de seguridad no le es posible llevar a cabo todas sus labores como lideresa social en la zona donde se desenvuelve. Solicitó se restablezca el esquema de seguridad.

585. En sentencia de única instancia, el Juzgado Promiscuo Municipal de Mutatá, Antioquia, declaró improcedente el amparo. Consideró que la decisión de retiro del esquema respondió al resultado del estudio de seguridad que arrojó una matriz de riesgo ordinario con porcentaje "42.77%".

a) ***La UNP desconoció el derecho fundamental de la accionante a defender los derechos humanos***

586. En la respuesta al auto de pruebas, la UNP afirmó que la evaluada manifestó haber recibido amenazas. Sin embargo, solo se cuenta con su versión y además son hechos remotos que ya fueron tenidos en cuenta en el estudio anterior. Concluyó que el riesgo para la evalua-

da no persistía, dadas las condiciones actuales de seguridad. Indicó que la evaluada estaba inmersa en los riesgos implícitos de convivir en sociedad.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

587. La Corte encuentra que la UNP desconoció los derechos fundamentales de la accionante a la vida y la seguridad en las facetas de (i) identificación del riesgo extraordinario al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos, advertir oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado y adoptar de oficio las medidas de protección necesarias; (ii) valoración, con base en un estudio detallado de cada situación, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado y (iii) asignación de los medios y medidas de protección de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso.

588. Respecto del derecho a la vida y la seguridad, la vulneración se concretó en que se desconoció que se trata de una mujer defensora de derechos. La UNP invirtió la carga de la prueba al valorar las amenazas que ha padecido la accionante, pese a que, en razón de las amenazas contra la accionante, el jefe de DDHH de la estación de Policía de Mutatá, indicó que le ha prestado plan padrino a la evaluada, con la asignación de un patrullero para estar pendiente de ella, mediante llamadas telefónicas y visitas a su residencia, este hecho no fue desvirtuado por la UNP pese a tener la carga de la prueba. Asimismo, no se puede omitir el hecho de que se trata de una lideresa social que ha visto afectado su derecho a defender los derechos humanos con ocasión de las amenazas recibidas.

589. Como se indicó con antelación, el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) busca responder de manera integral y diferenciada a la urgente necesidad de protección de la integridad y labor de las mujeres defensoras, a través de una perspectiva amplia de integralidad que se materializa en (i) un enfoque integral que asegure medidas de prevención, protección y garantía de no repetición; (ii) el fortalecimiento de las medidas de prevención que impidan que se materialicen los riesgos en contra de las defensoras; (iii) una perspectiva integral para la protección que se concreta en medidas con enfoque integral y colectivo extendidas tanto a las familias como a las organizaciones de las defensoras en riesgo; y (iii) las garantías que aseguren la reparación y no repetición y menos medidas materiales e individuales.

590. De la intervención que Sisma Mujer presentó ante la Corte Constitucional se desprende que las mujeres defensoras de derechos humanos se encuentran en una grave situación de riesgo y vulnerabilidad acentuada por el solo hecho de ser mujeres. Se reitera que no cabe duda de que la existencia de patrones culturales y sociales discriminatorios, basados en la

concepción de que las mujeres son inferiores y en la existencia de roles estereotipados de género, enmarcan afectaciones diferenciales y desproporcionadas que agravan la situación de riesgo que enfrentan al ejercer sus liderazgos.

(http://www.bestatus.com/versatus/?sid=1206326&ccid=605)

591. La Sala Plena advierte que la condición de mujer defensora de derechos humanos no fue considerada por la UNP como característica especial para valorar el riesgo que asume la accionante al ejercer su derecho a defender derechos. Si bien del análisis que presenta la UNP, al parecer, la accionante no ha recibido amenazas en el último año, es importante resaltar que el jefe de DDHH de la estación de Policía de Mutatá indicó que le ha prestado plan padrino a la evaluada, con la asignación de un patrullero para estar pendiente de ella mediante llamadas telefónicas y visitas a su residencia. Pese a ello, la UNP consideró que su riesgo era ordinario.

592. Por lo tanto, se le ordenará a la UNP valorar el riesgo de la accionante, considerando su condición de mujer defensora de derechos humanos y que la carga de la prueba no recae en la accionante sino en la UNP, quien debe desvirtuar, con certeza, el riesgo manifestado por la accionante.

593. ***Decisión por adoptar en el caso 13***. La Corte revocará la decisión del juez de primera instancia con el fin de proteger los derechos fundamentales de la accionante. En consecuencia, se emitirá una orden dirigida a la UNP en procura de garantizar la revaluación del riesgo de la accionante.

Caso 14. Accionante "Libardo Dueñas Buitrago" (T-8.242.042)

594. El accionante es un líder defensor de derechos humanos, actual presidente de la Asociación de Educadores del Arauca -ASEDAR-. Le solicitó protección a la UNP con ocasión de los riesgos que surgen de su condición de dirigente sindical y defensor de derechos humanos en el departamento de Arauca. El accionante refirió que ha sido objeto de seguimiento por personas desconocidas lo cual sugiere un peligro inminente para su vida.

595. La UNP valoró su riesgo como extraordinario. En consecuencia, mediante Resolución 4874 del 11 de agosto de 2020 le asignó un esquema de seguridad compartido y colectivo, para tres personas diferentes, consistente en un vehículo blindado, dos hombres de protección personal, un chaleco blindado y un radio teléfono. Los beneficiarios con el esquema de protección presentaron recurso de reposición. Aseguraron que un esquema colectivo implicaba la desprotección de los beneficiarios en caso de necesitar desplazamientos diferentes.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

596. La UNP ratificó el esquema de protección compartido, el cual quedó asignado de forma principal en favor del accionante en su condición de dirigente sindical, pero compartido con dos personas más. El accionante solicitó ordenar a la UNP que le asignara un esquema de seguridad personal conformado por un chaleco blindado, un vehículo blindado, dos hombres de protección personal y un teléfono de comunicación.

597. En sentencia de primera instancia, el Juzgado Segundo de Familia de Arauca tuteló los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, ordenó a la UNP realizar una nueva valoración de la situación especial de riesgo. Sin embargo, al conocer de la impugnación presentada por la entidad, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca revocó el fallo de primera instancia y negó el amparo. Consideró que la asignación del esquema colectivo responde a que los beneficiarios de este (i) son integrantes de un mismo sindicato; (ii) existe una relación entre el riesgo y el ejercicio de las funciones que realizan; (iii) ejecutan sus funciones en el municipio de Arauca; y (iv) el accionante tiene asignadas, además, medidas individuales.

a) ***La UNP vulneró los derechos del accionante al asignarle un esquema colectivo que no responde al riesgo con el cual fue calificado el accionante***

598. El actor en la acción de tutela solicitó un esquema individual de seguridad. En la respuesta al auto de pruebas del 29 de julio de 2022, la UNP afirmó que se valoró su condición como secretario de ASEDAR, debido a los cambios en su junta directiva en enero de 2021 en la Asamblea General, los entornos que frecuenta, los antecedentes de violencia contra esa población y sus desplazamientos en un contexto de violencia contra la Fuerza Pública. Indicó que no se evidenciaban hechos puntuales que vulneren sus derechos a la integridad y seguridad personal. Consideró que el evaluado continúa inmerso en una situación de riesgo que no está en el deber jurídico de soportar.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=603)

599. La UNP indicó que, en cumplimiento del fallo de primera instancia, el accionante fue desvinculado del esquema de protección compartido para asignarle como medida individual un esquema tipo 1 conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Ratificó como medida individual un (1) botón de apoyo y (1) chaleco blindado.

600. Llama la atención de la Sala la medida de protección colectiva inicialmente asignada al accionante y a otros dos dirigentes. Según informó la UNP, los tres evaluados se encuentran en situación de riesgo extraordinario, debido al nivel de vulnerabilidad por sus actividades sindicales, razón por la cual los delegados del GVP y seguidamente el CERREM Colectivo determinaron y recomendaron que las medidas acordes para el accionante y sus compañeros fuera un esquema de protección tipo 1 de manera colectiva, dado que viven en la misma ciudad, cuentan con ponderaciones de matriz sobre el mismo rango y que su riesgo se deriva de las actividades realizadas dentro de la ASEDAR.

601. La Sala advierte, como lo propuso el accionante, que este tipo de esquema colectivo podría no tener la eficacia de una protección individual. Parece evidente que las tres personas a las que protege el esquema colectivo no están juntas todo el tiempo. Es decir, su protección dependerá de que se dirijan siempre al mismo lugar; pues de no ser así, por lo menos uno de ellos quedará desprotegido, pese al riesgo extraordinario con el que fue calificado.

602. Por lo tanto, la Sala no comparte el argumento que el juez de segunda instancia planteó para revocar la protección del fallo de primera instancia, que protegió los derechos del accionante. De hecho, tan equivocado resultó el argumento que la misma UNP, al revaluar el riesgo, advirtió la necesidad de otorgar medidas realmente eficaces para proteger la vida y la integridad del accionante.

603. En síntesis, la UNP vulnera el derecho a la seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos cuando asigna una medida de protección compartida entre varios líderes bajo el argumento que el riesgo surge de su labor en la misma organización. Este tipo de medidas desconoce el riesgo individual de cada defensor y pone en riesgo la vida de los protegidos.

604. ***Decisión por adoptar en el caso 14***. La Corte revocará la decisión del juez de segunda instancia y confirmará la decisión adoptada por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, se emitirá una orden dirigida a la

UNP en procura de garantizar la revaluación del riesgo del accionante.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Caso 15. Accionante "Lina Margarita Tabares Duque" (T-8.266.696)

605. La accionante es defensora de derechos humanos en Jamundí, Valle. Desde mayo de 2018 es la representante legal de la Fundación Territorio de Paz "FUNDTERPAZ". El 11 de septiembre de 2017, la UNP le asignó un hombre de protección como consecuencia las amenazas y los panfletos en donde la declaraban objetivo militar por su trabajo como lideresa social. Sus medidas de seguridad fueron modificadas en varias oportunidades. Mediante Resolución 3372 del 14 de mayo de 2020 la UNP ajustó las medidas de protección a un esquema tipo 1. En consecuencia, finalizó un vehículo blindado, implementó un vehículo convencional y ratificó dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.

606. La accionante solicitó se ordene a la UNP dejar sin efectos la Resolución 3372 del 14 de mayo de 2020. En consecuencia, restablecer el esquema de seguridad que tenía asignado la accionante, conformado por dos hombres de seguridad, un chaleco blindado, un medio de comunicación y un vehículo blindado, hasta que termine el nuevo proceso de evaluación del riesgo.

607. En sentencia de primera instancia, el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Cali tuteló los derechos fundamentales de la accionante. En consecuencia, ordenó a la UNP (i) dejar sin efectos la Resolución 3372 del 14 de mayo de 2020; (ii) restablecer las medidas de seguridad asignadas a la accionante con antelación a dicha resolución; y (iii) practicar, en un término no mayor a dos (2) meses, un nuevo estudio de riesgo a la accionante. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en sentencia de segunda instancia.

a) ***La UNP vulneró los derechos de la accionante al reducirle, sin justificación, las medidas de protección inicialmente asignadas***

608. La accionante solicitó restablecer el esquema de seguridad que tenía asignado, conformado por dos hombres de seguridad, un chaleco blindado, un medio de comunicación y un vehículo blindado. En la respuesta al auto de pruebas, la UNP afirmó que la accionante ha

sido amenazada por gran variedad de actores armados. Además, indicó que la situación de riesgo de la evaluada se generaba por su defensa de los derechos humanos, pues la actora es reconocida en la región y [redacted] desencadenar ciertos intereses por parte de personas inconformes con sus actividades. Como vulnerabilidades se valoraron sus desplazamientos y el enfoque diferencial por género. En cumplimiento de los fallos de instancia, que ordenaron revaluar el riesgo de la accionante, ratificó como medidas: un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección, un (1) chaleco blindando y un (1) medio de comunicación.

609. La Sala Plena confirmará las decisiones de instancia que protegieron los derechos fundamentales de la accionante, pues la disminución del esquema de seguridad no se corresponde con la disminución del riego que ella asume como defensora de derechos humanos.

610. Tan es así que en la revaluación del riesgo de la accionante la UNP constató que la evaluada informó sobre un presunto secuestro, mensajes vía WhatsApp, llamadas intimidantes y una muñeca dejada en su casa impregnada con tinta roja y manos amarradas. Además de valorar la situación de riesgo de la evaluada se tuvo en cuenta, como vulnerabilidades, sus desplazamientos y el enfoque diferencial por género, lo cual llevó a la UNP a concluir que "la evaluada continua en un riesgo extraordinario con la misma intensidad".

611. La Sala Plena advierte que, si bien la accionante no solicitó la asignación de un esquema de seguridad con enfoque de género, es deber de la UNP asegurar dicho enfoque. Pese a que al valorar el riesgo de la accionante la UNP tuvo en cuenta el enfoque diferencial por género, no informó si dicho enfoque se ve reflejado en el esquema de seguridad de la accionante. Esta falta de evidencia no es menor dado que, acorde con la intervención de Lourdes Castro en la audiencia pública, la UNP no cuenta con medidas de protección focalizadas en las necesidades particulares de las mujeres.

612. Por lo tanto, la Corte le ordenará a la UNP revaluar las medidas de protección de la accionante atendiendo al enfoque de género.

b) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales de la accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

613. La FGN enunció las actuaciones que ha realizado en la investigación 763646000177201900901: el 6 de abril de 2019 se recibió denuncia, el 9 de abril de 2019 solicitó protección comandante Policía Metropolitana Santiago de Cali y evaluación nivel de riesgo a la Dirección de la UNP, se han realizado entrevistas, inspecciones, búsquedas en bases de datos y análisis de documentos.

614. En la investigación 763646000177201802086: el 13 de septiembre de 2018 se recibió denuncia, se realizaron entrevistas, informes ejecutivos, el 24 de septiembre de 2018 se presentaron solicitudes protección a la Comandancia Estación de Policía Jamundí y evaluación nivel de riesgo a la dirección de la UNP. Se han realizado búsquedas selectivas en bases de datos.

615. A juicio de la Sala Plena, las actuaciones adelantadas por la FGN en este caso concreto son insuficientes. En concreto, la última actuación en la primera denuncia corresponde al análisis de policía judicial realizado el 14 de abril de 2020. Para la segunda, una entrevista realizada el 21 de abril de 2021. Estas actuaciones no muestran un esclarecimiento de los hechos, identificación de autores y ninguna actividad encaminada a la judicialización. Adicionalmente, la Sala no advierte que la investigación haya tomado en cuenta, como punto de partida, el rol de defensora de derechos humanos de la accionante.

616. De este modo, transcurridos varios años desde la presentación de las denuncias, la entidad vulnera el derecho a la vida, la integridad y la seguridad personal en su faceta de que las investigaciones se realicen en un plazo razonable, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos; ni que el rol de la accionante sea objeto de la investigación. Además, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial. Por lo anterior, se adicionarán las decisiones de tutela pues no se demostró un avance efectivo en las investigaciones que lleven al esclarecimiento de los hechos y que correspondan con la agilidad que exigen estos casos.

617. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando en sus investigaciones por delitos cometidos contra dicha población (i) no considera que los hechos se cometieron o pudieron cometerse en el contexto del ejercicio del

derecho a defender derechos, (ii) no demuestra actuaciones efectivas tendientes a identificar a los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (iii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/SU546-23.htm#_ftn274

618. ***Decisión por adoptar en el caso 15***. Confirmar parcialmente la decisión del juez de segunda instancia en el proceso de tutela que confirmó el fallo proferido por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del accionante. No obstante, se emitirán órdenes dirigidas a la FGN y a la UNP en procura de garantizar (i) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por la accionante; y (ii) la reevaluación del riesgo de la accionante.

Caso 16. Accionante "Elider Zamael Guerra Chachinoy" (T-8.270.692)

619. El accionante es gobernador y líder del Cabildo Indígena Siona Tëntëya ubicado en el municipio de Orito, en el departamento del Putumayo. Manifestó que el cabildo vive una situación de orden público crítico que tiene en riesgo a toda la población, pues los grupos armados han realizado constantes amenazas contra él y contra dos miembros, específicamente contra el coordinador de seguridad de la guardia y la secretaria del cabildo.

620. Concretó la vulneración en tres puntos. *Primero*, si bien el actor cuenta con un esquema de protección asignado por la UNP[274], estas medidas son ineficaces porque no garantizan su seguridad ni atienden al nivel de riesgo en el cual fue calificado. *Segundo*, a pesar de que el 7 de diciembre de 2019 solicitó a la UNP activar la ruta colectiva de protección, a la fecha de presentación de la acción de tutela no había sido atendida la solicitud. *Tercero*, desde 2019 ha denunciado amenazas, pero estas investigaciones no han llegado a término.

621. En fallo de única instancia del 24 de marzo de 2021, el Juzgado 44 Civil del Circuito de Bogotá negó el amparo y consideró que las medidas adoptadas por la UNP no fueron refutadas por el accionante y, en la actualidad, se encuentra en proceso una nueva valoración del riesgo.

a) ***La UNP desconoció los derechos a la vida y la seguridad del accionante respecto de la valoración, asignación y ejecución de su esquema de seguridad***

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

622. El accionante afirmó que las medidas previstas por la UNP "han resultado sumamente ineficaces en la medida en que no garantizan mi seguridad ni el nivel de riesgo en el cual estoy inmerso. A pesar [de] que mi escolta personal hace parte de la guardia no tiene hasta ahora ni las medidas ni la dotación necesaria en caso [de] que alguna situación de riesgo llegara a materializarse"[275]. En la respuesta al auto de pruebas del 18 de marzo de 2022, la UNP informó que (i) el accionante tiene asignado el mismo esquema desde el 22 de junio de 2021; (ii) el 25 de marzo de 2022 se sometió al accionante a una nueva evaluación, en la que se le calificó con un riesgo extraordinario[276] y (iii) existen nuevas amenazas denunciadas durante el 2022, como que "el evaluado, la secretaria del cabildo quien es su esposa y el coordinador de la Guardia indígena Libardo Chachinoy, recibieron llamadas telefónicas extrañas, debido a que contestan y no habla nadie"[277].

623. Además, sobre la investigación penal para valorar el riesgo, manifestó que "el riesgo del valorado se mantiene teniendo en cuenta que a la fecha la investigación de los hechos anteriores se encuentra activos en indagación, y los hechos actuales no hay denuncia ante la FGN, no se tienen testigos y elementos objetivos investigativos"[278].

624. La Corte encuentra que la UNP desconoció los derechos fundamentales del accionante a la vida, la seguridad y la integridad personal en las facetas de (i) identificación del riesgo extraordinario al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos, advierta oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado y adoptar de oficio de las medidas de protección necesarias; (ii) valoración, con base en un estudio detallado de cada situación, de la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado y (iii) asignación de los medios y medidas de protección de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso[279].

625. En el caso bajo estudio, se tiene que (i) a pesar de que el accionante manifestó en septiembre de 2021 que existían nuevas amenazas, la valoración del riesgo solo tuvo lugar en septiembre de 2022, sin atender a la urgencia de la situación. Además, (ii) se le dio un valor desproporcionado al estado de la investigación penal, que como se mostrará más adelante, ha tenido dilaciones graves e injustificadas. Por último, (iii) existe un problema de implementación de las medidas, pues el accionante afirmó que su cuerpo de protección no ha recibido la dotación necesaria y esto no fue controvertido por la UNP en el trámite de la acción[280]. Tales actuaciones implican el desconocimiento de los derechos a la vida y la seguridad del accionante.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

626. Sobre el valor desproporcionado al estado de la investigación penal la Sala Plena reitera que la demora de las autoridades judiciales, especialmente de la FGN, en sus actuaciones dirigidas a esclarecer y determinar los responsables de las amenazas dirigidas a los defensores de derechos humanos no pueden interpretarse –por parte de otras autoridades incluyendo la UNP– como una ausencia de riesgo o necesidad de medidas de protección para los sujetos amenazados. Dicho de otra manera, que una investigación por una amenaza no avance, no quiere decir que quien solicita la protección no esté en riesgo. La falta de progreso en una investigación o un proceso penal –circunstancia que en principio no es imputable a la persona amenazada– no puede tomarse como un hecho que demuestra la ausencia de riesgo para la integridad o la vida de esa persona amenazada[281].

627. En consecuencia, la Corte ordenará la reevaluación de las medidas de protección del accionante considerando, en todo caso, el enfoque étnico.

b) ***La UNP vulneró el derecho fundamental a la seguridad del Cabildo Indígena Siona Tëntëya al no adoptar medidas de protección idóneas y efectivas***

628. El accionante afirmó que la solicitud presentada el 7 de diciembre de 2019, en la que solicitó activar la ruta colectiva de protección a favor del cabildo, a la fecha de presentación de la acción de tutela no había sido atendida y esto "constituye una negligencia por parte de la entidad que vulnera nuestro derecho a la vida y a la dignidad humana dado el nivel de riesgo al que actualmente estamos expuestos en razón al recrudecimiento del conflicto en el Putumayo"[282]. Además, consideró que se "genera una re-victimización que nos pone en el riesgo de vivir las mismas situaciones padecidas en épocas de dominio paramilitar"[283].

629. En su respuesta al auto de pruebas del 18 de marzo de 2022, la UNP mostró que mediante Res. 3583 del 18 de mayo de 2018 se adoptaron las medidas de protección con enfoque diferencial recomendadas por el CERREM. Así, se hizo entrega a la guardia indígena de (i) 50 morrales; (ii) 50 cantimplora; (iii) 50 capas impermeables; (iv) 50 pares de botas de caucho; (v) 50 linternas doble propósito; (vi) 25 carpas de camping; (vii) 50 chalecos tipo periodista; (viii) 50 gorras; (ix) 50 pañoletas y (x) 15 radios de comunicación punto a punto.

630. Como se indicó anteriormente[284], la Corte advierte que la protección colectiva de los resguardos indígenas de Colombia es una tarea que el Estado y, en particular, la UNP deben tomarse en serio y reconocer que los pueblos indígenas y afrocolombianos, particularmente sus autoridades tradicionales, líderes y lideresas, son víctimas de violencia por parte de actores armados o grupos asociados a los mismos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

631. En este caso, la Sala constata que las cifras que se han recabado en el proceso y que demuestran la afectación de las comunidades indígenas no se corresponden con las medidas que la UNP implementó para la protección del resguardo. Así, se está vulnerando el derecho a la seguridad personal en su faceta de adoptar medidas con enfoque diferencial tomando en consideración la pertenencia a comunidades étnicamente diferenciadas.

632. Tal como se planteó en el primer caso, la Sala reitera que aunque la entrega de elementos como botas de caucho, chalecos tipo periodista, morrales, pañoletas y gorras, podrían de alguna manera aportar en la protección de la comunidad indígena, no son medidas suficientes. La Sala comparte la posición que la UNP planteó en la audiencia pública, según la cual el medio más importante para la protección colectiva de un resguardo es el fortalecimiento de la guardia indígena.

633. Atendiendo a lo dispuesto en el Decreto 2078 de 2017, en la jurisprudencia constitucional -Sentencia T-204 de 2021- y en las alarmantes cifras que demuestran la afectación de las comunidades indígenas, la UNP tiene la obligación de activar las rutas de protección colectiva con el fin de asignar medidas a la comunidad indígena realmente efectivas, que involucren a las diferentes autoridades responsables de su seguridad.

634. En síntesis, más allá de otorgar diferentes elementos de seguridad, la Sala encuentra urgente que la UNP rediseñe estrategias integrales para la implementación de medidas de protección colectivas realmente efectivas y eficaces para la protección de las comunidades indígenas, en particular la que lidera el accionante.

c) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales del accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

635. En su respuesta al auto de pruebas, la FGN indicó que el 25 de septiembre de 2019 recibió la denuncia 860016099053202101063 y la misma fue asignada a la Fiscalía 51 Seccional de Orito, Putumayo por el delito de amenazas. En el marco de esta actividad, a través de la orden 7679081 a la policía judicial, la FGN solicitó (i) entrevistar al accionante; (ii) obtener acreditación de la pertenencia del accionante a la comunidad indígena y (iii) obtener "Orden de Batalla para establecer cuál es la célula del GAOR 48 que opera en la vereda Villa Carolina y quién es su cabecilla".

636. A juicio de la Sala Plena, las actuaciones adelantadas por la FGN en este caso concreto son insuficientes. Lo anterior, debido a que cuatro años después de interpuesta la denuncia, no se han establecido elementos básicos del expediente como la pertenencia del accionante a la comunidad indígena o los grupos al margen de la ley que, en general, operan en la región. Esto sin considerar que no se evidencia esclarecimiento alguno relacionado con los autores del delito en el caso concreto. Adicionalmente, la Sala no advierte que la investigación haya tomado en cuenta, como punto de partida, el rol de defensor de derechos humanos del accionante.

637. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial. En concreto, esto implica un desconocimiento del derecho a la vida, la integridad y la seguridad personal en su faceta de que las investigaciones se realicen en un plazo razonable, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos.

638. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando en sus investigaciones por delitos cometidos contra dicha población (i) no considera que los hechos se cometieron o pudieron cometerse en el contexto del ejercicio del derecho a defender derechos; (ii) no demuestra actuaciones efectivas tendientes a identificar a los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (iii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

639. ***Decisión por adoptar en el caso 16***. La Corte constata el desconocimiento de los derechos del accionante a la vida y a la seguridad personal y los derechos del cabildo indígena como colectividad. Por lo anterior, revocará la decisión de instancia y emitirá órdenes dirigidas a la FGN y a la UNP en procura de garantizar (i) el impulso de las investigaciones rela-

cionadas con las denuncias presentadas por el accionante; (ii) la revaluación del riesgo del accionante; y (iii) la implementación de medidas de protección colectivas para el cabildo indígena del cual hace parte el accionante.

(http://www.histat.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Caso 17. Accionante "Yamilet Salazar Quiñonez" (T-8.365.345)

640. La accionante es (i) miembro de la comunidad indígena AWA de Piguambí Palangala; (ii) víctima de desplazamiento forzado desde el 2016 y (iii) sus dos hermanos fueron víctimas de homicidio, presuntamente por miembros de las disidencias de las FARC. Desde 2020 puso la situación en conocimiento de la UNP y la FGN. Aseguró que uno de sus hermanos fue asesinado por su condición de líder indígena y ella fue amenazada por el mismo grupo que atentó contra su hermano.

641. Concretó la vulneración en dos puntos. *Primero*, el esquema de protección asignado por la UNP es inadecuado pues se le asignó un chaleco antibalas nivel III que no puede usar porque es para hombre y un celular con 100 minutos mensuales[285]. Considera más adecuado contar con un esquema que sea extensivo a su grupo familiar y se componga de dos escoltas con enfoque diferencial y un vehículo blindado. *Segundo*, a pesar de que desde el 3 de noviembre de 2020 presentó una denuncia y se le asignó de oficio un representante de víctimas, este último nunca se ha comunicado con ella y el proceso no tiene avances.

642. En fallo del 24 de junio de 2021, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali concedió el amparo. En consecuencia, ordenó a la UNP (i) dejar sin efectos la Res. 0985 de 22 de febrero de 2021; (ii) realizar un nuevo estudio que tenga en cuenta "las pruebas que aporte al accionante, el derecho a ser entrevistada, los desplazamientos que debe hacer a su lugar de origen, se realice una nueva valoración del riesgo actual con verificación de las circunstancias denunciadas, se analice la situación de los demás miembros de su familia, la posibilidad de extender al protección a estos" y (iii) expedir una nueva resolución debida y suficientemente motivada. Esta decisión fue revocada en sentencia del 2 de agosto de 2021, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali. La entidad consideró que no se cumplía el requisito de subsidiaridad por cuanto la acción de tutela se dirigía contra actos administrativos de la UNP.

a) ***La UNP desconoció los derechos a la vida, la seguridad y el debido proceso de la accionante respecto de la valoración, asignación y ejecución de su esquema de seguridad.***

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

643. Lo primero que aclara la Sala es que, a diferencia de los otros casos, la aquí accionante no manifiesta ser lideresa indígena. Sin embargo, es hermana de un líder indígena asesinado.

644. La accionante afirmó que no cuenta con medidas de protección que sean "idóneas para mi seguridad personal, pues desde el mes de julio del año 2017 a la fecha cuento únicamente con chaleco antibalas nivel III que no lo puedo usar porque es para hombre, y un celular con cien (100) minutos mensuales"[286]. Además, señaló algunas inconsistencias en la motivación de la Resolución 0985 de 22 de febrero de 2021, como que se afirmó (i) que la accionante no había denunciado que su casa en Llorente había sido ocupada cuando ella denunció el hecho de desplazamiento forzado y (ii) que la accionante no había presentado denuncias a las personerías municipales de Pasto y Tumaco, Nariño, la Policía Nacional, el Centro Regional de Cali, la Defensoría del Pueblo Regional Nariño, la Procuraduría General de la Regional de Nariño y Provincial de Pasto, cuando fue desplazada de dicha zona desde 2016. Además, (iii) la Resolución calificó de presuntos los hechos victimizantes plenamente acreditados, como el homicidio de su hermano líder indígena y el desplazamiento forzado.

645. En respuesta al auto de pruebas, la UNP afirmó que la situación de la accionante "se encuentra en etapa de revisión y aprobación de control de calidad para ser expuesto ante los delegados del CERREM en los próximos días"[287]. Además, señaló que conocía de la amenaza del 14 de abril de 2021. Más adelante, en la respuesta al auto de pruebas, la UNP indicó que mediante la Resolución 3167 del 25 de abril de 2022 se finalizó el esquema de protección de la accionante pues su riesgo se calificó como ordinario. Manifestó que "no se refleja un riesgo para la valorada, teniendo en cuenta la respuesta de la FGN: la evaluada no figura como testigo ni parte procesal dentro de la investigación, del homicidio del hermano, demás casos activos a un sin decisión de fondo por parte de la FGN" y que "se tiene en cuenta el contexto actual de Cali; ya que reside en la ciudad desde hace 6 años, por lo que se concluye que la evaluada si está en el deber jurídico de soportar y de hacerle frente por sí solo"[288].

646. No obstante, en la evaluación del riesgo se extraen los siguientes hechos (i) "su seguridad corresponde a que, sus desplazamientos son estrictamente necesarios desde Cali a Tumaco, a visitar familiares"[289]; (ii) "hay personas las cuales la conocen y le hacen comentarios que tenga cuidado con la seguridad personal"[290]; (iii) "indica haber presentado situaciones de amenazas por medio de mensajes de texto en el 2020 y 2021 sin materialización alguna; denuncia activa ante la FGN, sin adelantos"[291] y (iv) se reconoce que su hermano murió de forma violenta por la actuación del grupo de "Los Contadores".

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

647. La Corte encuentra que la UNP desconoció los derechos fundamentales de la accionante a la vida, y la seguridad en las facetas de (i) identificación del riesgo extraordinario al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos, advierta oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado y adoptar de oficio las medidas de protección necesarias; (ii) valoración, con base en un estudio detallado de cada situación, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado y (iii) asignación de los medios y medidas de protección de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso. Además, desconoció el derecho al debido proceso en la faceta de debida motivación técnica del grado de protección reconocido.

648. Respecto del derecho a la vida y la seguridad, la vulneración se concretó en que se le dio un valor desproporcionado al estado de la investigación penal que, como se mostrará más adelante, ha tenido dilaciones graves e injustificadas. Además, existe un problema de implementación de las medidas, pues se asignó un chaleco antibalas que no le servía pues estaba diseñado para hombres. Finalmente, no se consideró su condición de familiar de un líder social indígena asesinado y que, en virtud de las denuncias para esclarecer el caso de su hermano, fue amenazada.

649. Sobre el primer punto, se reitera lo establecido en la Sentencia T-469 de 2020, donde se consideró que la UNP "desconoció los derechos fundamentales de los accionantes, debido a (…) el valor desproporcionado que otorga a la falta de resultados en el proceso penal". En este caso se valoró la ausencia de resultados como un indicativo de que no existían amenazas cuando, como se mostrará más adelante, esto también implica un desconocimiento de los derechos fundamentales por parte de la FGN.

650. Sobre el segundo asunto, se reitera que en la audiencia pública las intervinientes Erlendy Cuero y Lourdes Castro mostraron que no existía un adecuado enfoque diferencial para mujeres al momento de asignar esquemas de protección. Manifestaron que los escoltas hombres gritan a las mujeres, no les obedecen, se quejan ante la UNP sin ninguna razón o les toman fotos. Además, que se han asignado escoltas hombres a víctimas de violencia sexual y que, en general, no existen medidas de protección focalizadas en las necesidades particulares de las mujeres. En el caso concreto, la medida asignada no tuvo en cuenta la talla del chaleco antibalas asignado y que este estaba diseñado para un hombre, poniendo en riesgo la vida de la actora.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

651. Respecto del derecho al debido proceso, la accionante mostró cómo la Resolución 985 de 22 de febrero de 2021 valoró erróneamente tres hechos, como lo son (i) el desplazamiento de la accionante; (ii) su inactividad frente a las autoridades locales y (iii) los hechos violentos sobre su familia, al calificarlos de presuntos, cuando estos estaban debidamente acreditados.

652. Adicionalmente, respecto de la Resolución 3167 del 25 de abril de 2022, en la que se finalizó el esquema de protección, se realizó una valoración errónea del papel de la accionante. Se afirmó que se encontraba en un riesgo ordinario por no hacer parte del proceso adelantado ante la FGN y por residir hace muchos en Cali. Sin embargo, no tuvo en cuenta que (i) la accionante está segura porque ella misma afirma rara vez dejar su domicilio; (ii) personas cercanas le siguen informando que debe tener cuidado; (iii) es un hecho probado que la muerte de sus hermanos se dio en el marco de hechos violentos y por el actuar de grupos armados y (iv) la accionante recibió amenazas en 2020 y 2021, que no han sido esclarecidas.

653. Sumado a lo expuesto, la Sala resalta que la UNP no consideró al momento de evaluar el riesgo de la accionante que se trata de una familiar de un líder indígena asesinado en razón a su labor.

654. En síntesis, la UNP vulneró los derechos de la accionante (i) al conferirle un valor desproporcionado a la falta de resultados en el proceso penal; (ii) al asignar medidas de seguridad inadecuadas para la protección de la vida de la accionante -le asignó un chaleco para hombre-; (iii) al no desvirtuar los hechos denunciados por la accionante; y (iv) al no analizar el riesgo de la accionante, considerando su condición de hermana de un líder social asesinado.

655. En consecuencia, se le ordenará a la UNP revaluar el riesgo de la accionante y, de ser el caso, adoptar medidas con enfoque de género. En todo caso, se debe considerar su condición de familiar de un líder indígena asesinado por el ejercicio de defender derechos y que su seguridad no puede depender de abandonar el lugar donde fue amenazada.

b) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales de la accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

656. En su respuesta al auto de pruebas, la FGN informó que la denuncia por el delito de desplazamiento forzado se recibió el 3 de noviembre de 2020, fue asignada a la Fiscalía 16 Especializada Unidad de Gaula – Desplazamiento Forzado adscrita a la Dirección Seccional de Fiscalías de Nariño y que se acumuló al proceso 760016099165202159150. Además, señaló que el 8 de febrero de 2022 se libró la orden 7477929 a la policía judicial para que recabara elementos probatorios como (i) entrevistar a la accionante; (ii) determinar si los denunciados hacían parte de grupos armados al margen de la ley; (iii) consultar qué estructuras delinquían en la zona; (iv) establecer la condición de desplazamiento de la accionante; (v) ubicar a los familiares de la accionante; (vi) entrevistar posibles testigos y (vii) realizar consulta de antecedentes para verificar existencia de amenazas previas contra la accionante.

657. A juicio de la Sala Plena, las actuaciones adelantadas por la FGN en este caso concreto son insuficientes. Lo anterior, debido a que tres años después de interpuesta la denuncia, no se han establecido elementos básicos del expediente relacionados con condiciones de la accionante, su grupo familiar y el contexto de violencia en el cual se generó el delito. Además, la Sala no advierte que la investigación haya tomado en cuenta, como punto de partida, el rol de defensor de derechos humanos del hermano de la accionante. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial. En concreto, esto implica un desconocimiento de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad personal en su faceta de que las investigaciones se realicen en un plazo razonable, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos.

658. En síntesis, la FGN vulnera los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos cuando en sus investigaciones por delitos cometidos contra dicha población (i) no considera que los hechos se cometieron en el contexto del ejercicio del derecho a defender derechos; (ii) no demuestra actuaciones efectivas tendientes a identificar a los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (iii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

659. ***Decisión por adoptar en el caso 17***. Constatada la vulneración de los derechos fundamentales, se revocará la decisión de segunda instancia pues el amparo sí es procedente y se confirmará la sentencia de primera instancia en lo relativo a la realización de una nueva valoración. Además, se emitirán órdenes dirigidas a la FGN y a la UNP en procura de garantizar (i) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por la accionante; y (ii) la revaluación del riesgo de la accionante.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Caso 18. Accionante "Víctor Manuel Muñoz Mendiveiso" (T-8.473.048)

660. El accionante es representante de la Fundación de Equidad de Reconstrucción Integral del Tejido Social – Fuertes, dedicada a temas relacionados con la restitución integral de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Indicó que es víctima de desplazamiento y de una masacre y, por ello, actúa a favor de las víctimas. Desde el 2014 ha recibido varias amenazas, pero no cuenta con esquema de protección de la UNP ni ha habido esclarecimiento de los hechos por parte de la FGN.

661. Concretó la vulneración en tres hechos. *Primero*, la UNP no le ha asignado esquema de protección a pesar de que su vida está en riesgo y de que presentó una petición el 10 de diciembre de 2020. *Segundo*, la FGN no recibe denuncias si no se conoce la identidad del agresor. *Tercero*, en su respuesta al auto de pruebas del 18 de marzo de 2022 y el auto del 29 de julio de 2022 reportó nuevas amenazas.

662. En sentencia del 3 de septiembre del 2021, el Juzgado Treinta y Cinco del Circuito de Bogotá negó el amparo indicando que, pese a la respuesta de la UNP informándole sobre el procedimiento a seguir para activar la valoración del riesgo, el accionante "no ha cumplido con la carga de remitir la documental completa exigida por el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015". Esto fue confirmado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -Sala Civil- en sentencia de segunda instancia del 22 de septiembre de 2021.

a) La UNP desconoció los derechos a la vida, la seguridad y el debido proceso del accionante respecto de la valoración, asignación y ejecución de su esquema de seguridad.

663. El accionante aseguró que desde el año 2014 ha solicitado a la UNP protección y precisó que el 10 de diciembre de 2020 solicitó a la UNP la asignación de un esquema para ello. La UNP afirmó que el 11 de diciembre de 2020 respondió a la petición del accionante y le señaló los documentos que debía aportar de acuerdo con el artículo 2.4.1.2.2.5 del Decreto 1066 de 2015.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

664. Los documentos requeridos por la UNP para poder hacer el estudio de su caso, fueron: (i) formulario de inscripción para el programa de prevención y protección, debidamente diligenciado y firmado por el solicitante, en el cual se aluda a una situación de riesgo o amenaza puntual, concreta y actual en contra de su vida e integridad; (ii) fotocopia del documento de identificación por ambas caras; (iii) documento a través del cual se acredite la pertenencia del solicitante a una población vulnerable (documento suscrito por la Personería Municipal a través del cual se certifique que es miembro activo de la Mesa de Víctimas) – Vigencia no superior a un año; y (iv) denuncia de los hechos de amenaza ante la FGN.

665. En la Sentencia T-469 de 2020 la Corte consideró que "[e]n ocasiones (…) trasladar la carga de la prueba -así sea sumaria- sobre el solicitante puede resultar desproporcionado en tanto desconoce la vulnerabilidad de algunos sectores que no cuentan con los medios mínimos para acreditar su rol social o para aportar las pruebas conducentes que demuestren las amenazas que se ciernen sobre su vida (…) Por ello, es necesario que entre mayor sea el grado de vulnerabilidad del solicitante, la Unidad Nacional de Protección asuma un papel más activo y la carga probatoria en la comprobación del riesgo."

666. Precisamente, esto fue motivo de preocupación para el Relator Especial de la ONU, quien manifestó: "[e]l proceso para acceder al Programa de Protección de la UNP comienza con el diligenciamiento de un formulario de registro, que requiere que se envíe un conjunto de documentos mínimos junto con el formulario. Algunos defensores que conocí no pudieron presentar oportunamente una solicitud formal de protección debido a las dificultades para obtener dichos documentos. Es de particular preocupación que alguien que defiende los derechos humanos deba presentar una acreditación para respaldar su solicitud. […] Esto también representa un desafío adicional para quienes se encuentran en situación de desplazamiento interno, viven en áreas remotas o tienen menos contacto con organizaciones nacionales e internacionales"[292].

667. La Sala Plena considera que, en principio, debería ser suficiente con el testimonio escrito o verbal de la persona que necesita garantías de seguridad, para que la UNP active sus rutas de protección, sin que ello sea óbice para que después se aporte documentación adicional por parte del interesado. En este caso, exigir diligenciar un formulario, aportar copia del documento de identidad y constancia de pertenencia a una población vulnerable con vigencia no superior a un año, son cargas administrativas que no deberían sobreponerse al derecho fundamental a la seguridad. Tampoco parece razonable exigir la presentación de la denuncia

ante la FGN, pues en un escenario de urgencia quizá no sea prioridad agotar dichos trámites o, incluso, puede ocurrir el líder social pueda tener razones fundadas para desconfiar, en algún grado, de la actuación de las autoridades públicas y de la investigación penal.

668. En su respuesta al auto de pruebas del 29 de julio de 2022, la UNP informó que la última evaluación de riesgo del accionante se dio mediante la orden de trabajo 460499, repartida el 14 de septiembre de 2021. Este trámite culminó con la Resolución 410 del 27 de enero de 2022, en la que se estableció un nivel de riesgo ordinario y no se asignó un esquema de protección.

669. Para arribar a esta conclusión la entidad indicó que (i) no se logró validar que personas sospechosas siguieran al accionante; (ii) este no denunció los hechos ante ninguna entidad; (iii) no se "evidencia que las actividades que realiza como dirigente de organizaciones de víctimas despierten el interés particular de algún tercero"[293]; y (iv) el homicidio de su hermano fue hace más de 20 años y no puede afirmarse su relación con actos de terrorismo o con el conflicto armado.

670. Sin embargo, en la impugnación del fallo de primera instancia el accionante afirmó que (i) desde agosto de 2021 ha recibido nuevas amenazas y se le advirtió que lo matarían "por sapo" y (ii) que la fundación que representa "ha elegido propugnar por la búsqueda de la protección integral de los derechos humanos, en ese sentido [comenzó] nuevamente a recibir unas llamadas sin registrar el número entrante y en las cuales no [le] respondían"[294]. Además, en su respuesta al auto de pruebas del 29 de julio de 2022 señaló que (iii) tres personas con corte militar y rasgos costeños se acercaron a su residencia a preguntar por él cuando no estaba, cobrando una presunta obligación que no existe; (iv) recibe muchas veces llamadas en las que nadie habla; (v) el 9 de mayo de 2022 dos hombres fueron a su residencia con el propósito, supuestamente, de entregarle una notificación judicial y, al no ser recibidos por su madre, se retiraron; (vi) el 14 de mayo de 2022 un hombre volvió a su casa a preguntar por él, la madre del accionante informó que se había mudado y le preguntaron por la nueva dirección, a lo que ella manifestó no conocerla; y (vii) las amenazas y llamadas desconocidas se han intensificado en el último año y medio.

671. La Sala Plena considera que la UNP vulneró el derecho a defender derechos del accionante por condicionar la activación de la ruta de protección a la entrega de los documentos referidos, pese a tratarse de un líder social que manifestó riesgos para su vida en atención a las amenazas recibidas. Además, del relato del accionante se desprenden elementos que pueden tenerse como indicios sobre la situación de riesgo que la UNP deberá valorar en el marco

de la garantía de derecho a la vida y la seguridad personal en la faceta de la evaluación periódica de la evolución del riesgo extraordinario. Además, la entidad deberá tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución considerando que la carga de la prueba está en cabeza de la UNP.

672. ***Decisión por adoptar en el caso 18***. Se revocarán las decisiones de instancia para, en su lugar, proteger los derechos del accionante. En consecuencia, la UNP deberá garantizar la revaluación del riesgo del accionante.

Caso 19. Accionante "S" (T-8.682.067).

673. El accionante fue gobernador indígena en el 2009. Desde el 2018 ha sido objeto de amenazas contra su vida por parte de grupos al margen de la ley. Esto los obligó, a él y a su familia, a desplazarse del resguardo hacia otro municipio. Los hechos fueron denunciados ante la UNP y la FGN en el 2018, por lo que se le asignó un esquema de protección y se iniciaron múltiples investigaciones.

674. El accionante concretó la vulneración en dos elementos. *Primero*, originalmente contaba con un esquema consistente en un vehículo blindado, un medio de comunicación, un chaleco antibalas y dos escoltas con enfoque diferencial[295], pero este fue modificado en 2021 por un escolta con enfoque diferencial y un chaleco antibalas[296]. *Segundo*, desde octubre de 2021 ha presentado múltiples situaciones de riesgo.

675. En sentencia de única instancia del 6 de enero de 2022, el *juzgado de única instancia* no tuteló los derechos del accionante. Aseguró que este contaba con un esquema de seguridad acorde a las recomendaciones de la entidad correspondiente.

a) ***La UNP desconoció el derecho fundamental del accionante a defender los derechos humanos***

676. En la respuesta al auto de pruebas del 29 de julio de 2022, el accionante mostró que desde abril de 2021 se generaron nuevos hechos de violencia, como (i) que había miembros de un grupo delincuencial indagando por su paradero; (ii) la amenaza de este mismo grupo a su hija y (iii) el homicidio de su hermano por no entregar información del paradero del accionante.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

677. Además, informó que el 1 de abril de 2022 presentó una nueva denuncia a la FGN, pues el 15 de febrero del mismo año llegaron al resguardo indígena donde vivían "10 personas, vestidos de sudadera negra, botas de caucho y fusiles, quienes contactaron a la hija del denunciante (…) y manifestaron que el denunciante tiene un problema con ellos y que tarde o temprano tenía que morir". El 23 de marzo de 2022 sucedió algo similar, pero fueron cuatro personas, y le dijeron a la hija del accionante que si no informaba del paradero de su padre se desquitarían con ella. El 7 de julio de 2022 el actor presentó otra denuncia, pues su primo le informó que era buscado por grupos al margen de la ley para atentar contra su vida porque tenían "conocimiento de que el esquema de seguridad es insuficiente y facilita el poder atentar contra la vida de denunciante".

678. En esta misma respuesta, la UNP afirmó que "la intensidad del riesgo no varía en comparación al estudio anterior, toda vez que si bien es cierto existe denuncias de la última amenaza, también es de mencionar que no se cuenta con soporte sumarial suficiente que determine la realidad de esta, como tampoco se conoce las intenciones reales de la presencia de los sujetos cerca de su residencia, aunado que no se repitió el episodio"[297]. Por último, señaló que en la UNP ratificó el esquema antes señalado.

679. La Corte encuentra que se desconoció el derecho a la vida en las facetas de (i) identificación del riesgo extraordinario al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos, advierta oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado y adoptar de oficio las medidas de protección necesarias; (ii) valoración, con base en un estudio detallado de cada situación, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado y (iii) evaluación periódica de la evolución del riesgo extraordinario y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.

680. En concreto, se tiene que la UNP valoró erróneamente el poco avance que se ha dado en el proceso penal, lo que constituye una vulneración de los derechos fundamentales de acuerdo con la Sentencia T-469 de 2020. Al respecto, la propia entidad afirmó tener en cuenta que "[p]resenta 11 NC como víctima de Amenazas 7 Activas en estado de indagación del

2021(2), 2020, 2019(3) 2018. Inactivas 4 por Imposibilidad de establecer al sujeto activo Art. 79 del CPP, del 2020, 2019(2), 2017. Por Desplazamiento Forzado 4. Activa 1 en indagación del del 2018 y 3 Inactivas por Art. 79 CPP del 2019, 2018(3)"[298]. Sin embargo, concluyó que no existe un soporte al menos sumario para tener por acreditadas las amenazas.

681. Llama la atención de esta Corte que la UNP afirme que no existen elementos para tener por acreditadas las amenazas cuando la propia FGN afirmó en su respuesta al auto de pruebas del 29 de julio de 2022 que por los delitos de desplazamiento forzado se han realizado tres capturas y que hay al menos ocho investigaciones activas.

682. Adicionalmente, a pesar de que en el año 2022 se profirió una nueva resolución, en esta no se valoró adecuadamente el hecho de que desde el año 2021 el accionante recibió nuevas amenazas que, si bien no se concretaron en un atentado contra el actor, sí implicaron el homicidio de su hermano. En un sentido similar, en los meses de marzo, abril y julio de 2022 se presentaron nuevos hechos, que deberán ser tenidos en cuenta para determinar el riesgo.

683. Por último, se tiene que la entidad afirmó que el accionante "continúa en situación de peligro al no poderse desplazar de manera libre y espontanea al Resguardo [], consecuencia de lo acontecido en el 2018"[299]. Sin embargo, consideró que el riesgo no cambiaba, pues reside en otra ciudad, lejos de la zona de riesgo y donde no ha recibido amenazas. Esta valoración omite que es justamente la imposibilidad de regresar al Resguardo lo que obstaculiza el ejercicio de la labor del accionante como líder social. En este sentido, más que considerarse una aminoración del riesgo sobre su vida, debe tenerse en cuenta como la afectación cierta del derecho a defender los derechos humanos.

b) ***La FGN vulneró los derechos fundamentales del accionante al no adelantar con agilidad y eficacia las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos violentos relatados en las denuncias***

684. El accionante ha presentado 15 denuncias desde el 2018. En general el estado de estas es el siguiente: (i) tres de las denuncias[300] son estudiadas por la FGN por el delito de amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos. Están activas y en estado de indagación. (ii) Una denuncia fue estudiada por la FGN y se archivó por conducta atípica. A este proceso se acumuló otra denuncia, que ahora se califica como inactiva. (iii) Una denuncia es estudiada por la FGN por el delito de amenazas y se encuentra en estado activo,

en etapa de indagación y con orden vigente para realizar entrevista a la víctima. (iv) Una denuncia fue estudiada por la FGN pero el 23 de julio de 2020 fue archivada por conducta atípica. (v) Una denuncia se presentó el 8 de junio de 2018. Esta se adelanta en la FGN por el delito de desplazamiento forzado y amenazas. A la misma se acumularon otras denuncias. En este proceso se han identificado tres autores materiales, pero dos fallecieron entre 2019 y 2021, por lo que "se radicó solicitud de preclusión art. 332 del C.P.P. en el centro de servicios judiciales de Tumaco, en espera de fijación de fecha para adelantar la respectiva audiencia". (vi) Otra denuncia se adelanta en la FGN por el delito de homicidio agravado, se encuentra activo en etapa de indagación, tiene programa metodológico y órdenes a policía judicial, las cuales están en ejecución.

685. Como puede verse, si bien existen avances en las denuncias relacionadas con el delito de desplazamiento forzado y se han realizado capturas de tres autores materiales, aún no existe una labor de esclarecimiento sobre al menos seis de tales denuncias. Dado que algunas datan del 2018 y 2019, es claro que han pasado entre 4 y 5 años sin que se llegue a una conclusión sobre las mismas. Adicionalmente, la FGN no justificó la razonabilidad del plazo que ha tomado la identificación de los presuntos perpetuadores del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial.

686. ***Decisión por adoptar en el caso 19***. La Corte constata el desconocimiento de los derechos del accionante a la vida, a la seguridad personal y a defender los derechos humanos. Por lo anterior, revocará la decisión de instancia para, en su lugar, proteger los derechos de la accionante. En consecuencia, se emitirán órdenes dirigidas a la FGN y a la UNP en procura de garantizar (i) el impulso de las investigaciones relacionadas con las denuncias presentadas por la accionante; y (ii) la revaluación del riesgo de la accionante.

Caso 20. Accionante "Gustavo Adolfo Oviedo Rueda" (T-8.705.913)

687. El accionante es el representante legal de la ONG Fundación para la Reconstrucción del Tejido Social, su Entorno Ambiental y Posconflicto 'FUNREDEPAZ ONG'. Indica que es líder social, acompaña a la población víctima del conflicto armado y realiza consultorías en seguridad y convivencia ciudadana. También es víctima de desplazamiento forzado y en 2016 fue víctima de un atentado contra su vida realizado por alias "Masacre", miembro del ELN.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

688. Concretó la vulneración en dos puntos. *Primero*, desde 2018 tenía un esquema de protección que constaba de 2 escoltas, 1 vehículo convencional, 1 dispositivo móvil de comunicación y 1 chaleco blindado; pero mediante la Res. 700 de 2021, pese a catalogar al actor con un nivel de riesgo de 53.33%, la UNP resolvió ajustar las medidas de protección, en el sentido de finalizar el vehículo convencional y 1 hombre de protección. *Segundo*, la UNP no valoró que, si bien durante la pandemia sus liderazgos disminuyeron, esta "en pleno juicio oral de [su atentado]".

689. En sentencia de primera instancia del 8 de febrero de 2022, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta negó el amparo. Consideró que el esquema de protección es ajustado al nivel del riesgo definido y que la UNP valoró múltiples aspectos para definir la protección. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en sentencia del 10 de marzo de 2022. La autoridad manifestó que no existe elemento que pruebe que el juicio en curso sea consecuencia de alguna denuncia presentada por el accionante.

a) ***La UNP desconoció los derechos a la vida, la seguridad personal y el derecho a defender los derechos humanos***

690. En la acción de tutela el accionante afirmó que su labor de defensa de los derechos humanos se ha visto afectada por la pandemia y porque está en medio del juicio por la tentativa de homicidio en su contra. Respecto de esto, en la respuesta al auto de pruebas del 29 de julio de 2022, la UNP sostuvo que "el valorado continúa en un riesgo excepcional porque está en juicio la TENTATIVA DE HOMICIDIO del 2016, disminuyéndose la intensidad fundamentalmente porque las entidades consultadas convalidaron que actualmente no desarrolla actividades de visibilidad ni liderazgo como líder social ni en FUNREDEPAZ-ONG"[301].

691. Para la Corte, esta valoración que realizó la UNP desconoce que es justamente la situación de riesgo que genera la participación en el proceso penal la que ha limitado la labor de defensa de los derechos humanos. Es menester recordar que el procesado por la tentativa de atentado, de acuerdo con la UNP, es "explosivista del ELN y segundo al mando en el frente Nororiental del ELN"[302], por lo que puede considerarse que el riesgo del actor se concreta en el marco del conflicto armado.

692. Además, se encuentra que la UNP reconoció que existe una investigación penal en estado activo por el delito de amenaza ya que dos personas "lo amenazaron de muerte y retuvieron 30 min en el conjunto", asunto que está "sin decisión de fondo"[303]. Sin embargo, al concluir el estudio del riesgo se afirmó que "continua activa e indagación denuncia por AMENAZA del 2020 en Cúcuta en contra de residentes del conjunto del evaluado, sin mayores avances en la investigación"[304].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

693. Sobre este punto, se reitera lo antes establecido por esta Corte en la Sentencia T-469 de 2020, según la cual la UNP "desconoció los derechos fundamentales de los accionantes, debido a (…) el valor desproporcionado que otorga a la falta de resultados en el proceso penal".

694. En este sentido, se configuró un desconocimiento de los derechos fundamentales del accionante a la vida, y la seguridad en las facetas de (i) identificación del riesgo extraordinario al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos, advertir oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado y adoptar de oficio las medidas de protección necesarias y (ii) valoración, con base en un estudio detallado de cada situación, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado. Además, se constata una vulneración del derecho a defender derechos humanos, pues no se valoró adecuadamente la limitación que el accionante ha tenido en su labor de defensora de derechos por ser partícipe en un proceso penal en el marco del conflicto armado.

695. **Decisión por adoptar en el caso 20**. Dado que se encuentra una vulneración de los derechos fundamentales en este caso, la Corte revocará las decisiones de instancia y, en su lugar, protegerá los derechos del accionante. En consecuencia, la UNP deberá garantizar la revaluación del riesgo del accionante.

Síntesis de los casos concretos

696. Los casos analizados evidencian un notorio drama humano. Es evidente el temor, el miedo y los obstáculos que han padecido o a los que se han enfrentado quienes han pretendido asumir la vocería de sus comunidades para defender los derechos humanos. Después de casi siete años de publicarse la segunda edición del "Comentario a la Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos", muchas de

las palabras del prólogo suscrito por el aquel entonces -noviembre de 2016- Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, podrían darse por reproducidas, al observar lo que hace cinco años dijo en esa oportunidad:

(http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros_otros/libros/2016/Libro_DDHH_2016.pdf)

> "Las personas que defienden los derechos humanos traducen el lenguaje del derecho internacional, que puede parecer abstracto, en una realidad tangible para millones de personas. Incluso pueden ser ellas mismas las que hacen evolucionar el derecho internacional, integrando nuevos derechos para las personas y nuevas obligaciones para los Estados. Muchas veces aceptan llevar batallas invisibles o ingratas a los ojos de los medios de comunicación o de la ciudadanía. Para mí, son como centinelas, pues nos alertan cuando los Estados no cumplen con su responsabilidad de proteger a todas las personas que se encuentran en su territorio. Por esta misma razón son atacadas y calumniadas. Desgraciadamente, en muchos países se sigue atacando a las defensoras y los defensores de derechos humanos. Más aún, en reiteradas oportunidades es el mismo Estado, a través de sus agentes, el que trata de acallar a estas personas. Frecuentemente, las personas defensoras viven con un miedo pernicioso y permanente que les hace temer por su seguridad y la de sus familias. Las formas de ataques y amenazas contra personas defensoras pueden tomar muchas formas: campañas de descrédito, difamación, vigilancia, acoso judicial, detención arbitraria, etc. Sin olvidar los ataques particulares que sufren las defensoras de derechos humanos quienes son víctimas de agresiones de carácter sexual o ataques por el mero hecho de ser a la vez defensora y mujer".

Lo anterior representa un desafío para las instituciones estatales responsables de implementar las medidas para que ello no sea así. No puede incorporarse al ciclo de las prácticas habituales de las autoridades públicas la inacción o la actuación deficiente. La situación debería ser ahora diferente. Por ello la Corte encuentra necesario, a partir de las pretensiones que conjuntamente han presentado los accionantes, realizar una valoración más amplia del estado de cosas actualmente existente.

Pretensiones conjuntas de los accionantes

697. La Sala Plena encuentra necesario pronunciarse sobre las peticiones que presentaron los accionantes de manera conjunta relacionadas con (i) la actuación de la FGN en las investigaciones de delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos; (ii) la necesidad de reactivar la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías, (iii) el efectivo cumplimiento de las funciones de la Comisión Intersectorial de respuesta rápida a las Alertas Tempranas, (iv) los problemas de publicidad de los procedimientos para acceder a las medidas de protección y la limitación de recursos de la UNP; (v) la implementación de los esquemas colectivos de protección; y (vi) la asignación presupuestal para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos.

Sobre la actuación de la FGN en las investigaciones de delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

698. De lo advertido en los 20 casos puestos en conocimiento de la Sala Plena es posible concluir que las actividades adelantadas por la FGN no han sido suficientes ni eficaces para lograr el esclarecimiento de los delitos cometidos contra los accionantes. Adicionalmente, la Sala Plena evidenció que existe divergencia entre lo que la Corte Constitucional entiende por "esclarecimiento" y lo que entiende la FGN por dicho término.

> *El término "esclarecimiento" responde a las condenas que quedan en firme tras vencer en juicio a los presuntos responsables o cuando se establecen acuerdos que avalan jueces de la República para emitir condenas más flexibles.*

699. En la intervención que presentó en la Audiencia Pública Lourdes Castro García, Coordinadora del Programa Somos Defensores, cuestionó los resultados de las investigaciones adelantadas por la FGN. En esta línea analizó el desempeño de la FGN en el marco de investigación de las conductas punibles denunciadas por la población líder y defensora de derechos humanos. En particular, criticó la falta de transparencia en los datos que presenta la FGN, lo cual es consecuencia del erróneo concepto que la entidad tiene sobre "esclarecimiento"[305].

700. En el desarrollo de la Audiencia Pública, la FGN afirmó que de 417 casos de homicidio documentados por la OACNUDH (2016 a 2021), se registra un avance significativo en la investigación para el esclarecimiento en 293, es decir, en el 70.26%. Los avances que resaltó la FGN corresponden con: 91 casos con sentencia condenatoria, 110 casos en juicio, 26 casos en imputación de cargos, 50 casos con orden de captura y 16 casos precluidos.

701. Llama la atención de la Sala Plena que la FGN incluya dentro de las estadísticas de *casos esclarecidos* las decisiones de preclusión, las órdenes de captura y la imputación de cargos. Parece, tal como lo indica la coordinadora del Programa Somos Defensores, que se confunde el concepto de esclarecimiento con la superación de las etapas propias del proceso penal.

702. Esta situación ya la había advertido la Corte en la Sentencia T-469 de 2020. En esa oportunidad la Corte consideró que:

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

"Dentro de la metodología adoptada por la Fiscalía, se emplea el concepto de "*avance en el esclarecimiento*", definido como "*los casos en los que, como mínimo, se ha identificado al posible responsable de la conducta, se tiene una inferencia razonable sobre su autoría o participación en los hechos y un Juez de control de garantías ha emitido una orden de captura. Igualmente, el indicador incluye los casos en los que se ha formulado imputación, se ha presentado el escrito de acusación (casos en juicio) o se ha dictado sentencia.*"[306] Así, la cifra de esclarecimiento del 44.63% se construye sumando los casos en los que se obtuvo sentencia condenatoria, con aquellos otros en los que, por lo menos, se ha hecho imputación de cargos o existe orden de captura vigente contra el presunto responsable.

Esta metodología de conteo, sin embargo, ha suscitado preocupaciones de múltiples sectores. Organizaciones de la sociedad civil han advertido que el nivel de impunidad real es mucho más alto de los resultados que se anuncian. En pocas palabras, "*esclarecimiento no es igual a disminución de impunidad.*"[307] En la misma dirección se pronunció, en sede de revisión, el Procurador Delegado para la defensa de los Derechos Humanos, para quien el real esclarecimiento se logra con la sentencia judicial que pone fin al proceso, pues solo entonces puede decirse que el Estado ha cumplido su labor:

"El concepto de esclarecimiento y los porcentajes de esclarecimiento que han venido utilizando algunas autoridades judiciales y de policía se alejan de una realidad de verdad procesal que debe terminar con sentencias proferidas por los jueces de la República, cifra ésta que es la que realmente revela la eficiencia y eficacia del Estado en la persecución criminal."[308]

En su más reciente informe sobre la situación de los líderes sociales en nuestro país, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recordó al Estado colombiano que "*es indispensable contar con estadísticas claras que establezcan el número de casos con el resultado alcanzado, en particular los casos con sentencias condenatorias en las cuales se identifiquen a quienes fueran responsables y se determine la verdad sobre las causas que motivaron los crímenes con sentencias condenatorias*"[309].

703. Atendiendo a lo expuesto, la Sala Plena reiterará lo dicho por la Corte en aquella oportunidad. En consecuencia, se advertirá a la FGN que el concepto de "avances en el esclarecimiento" que actualmente emplea (i) no responde cabalmente a la función constitucional encomendada a dicha entidad; (ii) se presta a confusión y, (iii) puede aplicarse en detrimento del derecho a la seguridad de los líderes sociales. Por lo tanto, la FGN no puede considerar

que ha cumplido su misión de "esclarecimiento" cuando el caso se encuentra en curso. Tampoco es suficiente con anunciar varios procesos abiertos, sin haber logrado resultados tangibles en la mayoría de estos, sobre todo tratándose de graves violaciones a los derechos humanos. Y tal no es un asunto baladí o apenas una controversia conceptual, por cuanto la inexistencia de cifras claras o el uso de conceptos equívocos, genera equivocadas políticas públicas, que al final significa desprotección de los derechos de los defensores de derechos. Por ello este aspecto es esencial se reconfigure por las autoridades de la FGN, sin que pueda insistirse en su uso de la manera que aquí se ha enunciado.

http://estrategiaparalapaz.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-605.pdf

704. En adelante, la FGN deberá tener en cuenta que el esclarecimiento real de los casos se logra con condenas que quedan en firme tras vencer en juicio a los presuntos responsables o cuando se establecen acuerdos que avalan jueces de la República para emitir condenas más flexibles.

705. Acorde con lo expuesto, aunque normativamente se han adoptado directrices tendientes a visibilizar la grave situación que enfrenta la población líder y defensora de derechos humanos, los resultados finales no son alentadores, no solo porque, aun partiendo de las estadísticas de la FGN, *solamente el 13% de los casos se han resuelto*, es decir hay más de un 80% de impunidad; sino porque para el caso concreto de los accionantes no es claro que el avance en las investigaciones corresponda con la agilidad que busca dicha normatividad.

706. En consecuencia, la Sala Plena ordenará a la FGN que, en adelante y en cumplimiento de lo ya ordenado en la Sentencia T-469 de 2020, deberá entender que el esclarecimiento real de los casos se logra con condenas que quedan en firme tras vencer en juicio a los presuntos responsables o cuando se establecen acuerdos que avalan jueces de la República para emitir condenas más flexibles.

Las actividades adelantadas por la FGN no han sido suficientes ni eficaces para lograr el esclarecimiento de los delitos cometidos contra los accionantes

707. Un común denominador en los casos resueltos por la Sala Plena es la insuficiencia e ineficacia de las investigaciones adelantadas por FGN para lograr el esclarecimiento de los hechos victimizantes. El análisis de los casos concretos permite advertir la ausencia de justificación de la mora atribuida a la FGN[310]. Tan ello es así que, en ninguno de los veinte casos estudiados se ha emitido una condena penal en contra de los responsables de las amena-

zas. En efecto, en la mayoría de los 20 casos los accionantes han presentado las denuncias respectivas ante las autoridades competentes, sin que se destaque alguno en el que haya un avance significativo, en términos de una decisión condenatoria en materia penal. Aunque es difícil dilucidar con exactitud los pormenores de cada asunto, hay circunstancias en los que salta a la vista una demora ostensible en el trámite de las denuncias presentadas (casos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 19). En atención a lo expuesto, se evidencia la configuración de mora judicial en la mayoría de los casos estudiados en la ponencia[311].

(http://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/fijo_pdf-605)

708. Con el fin de proteger los derechos fundamentales de los y las accionantes, la Corte advirtió la necesidad de implementar de forma efectiva lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017. Sin embargo, ello no es suficiente para enfrentar la ausencia de esclarecimiento evidenciada.

709. Tal como se expuso, el Decreto Ley 898 de 2017 creó la UEI al interior de la FGN y modificó la estructura interna de la entidad para abordar los retos de la implementación del AFP, en materia de persecución penal, fortaleciendo las actividades de investigación y acusación estratégicamente desde tres delegadas: (i) seguridad ciudadana, (ii) contra la criminalidad organizada y (iii) contra las finanzas criminales.

710. La UEI tiene el mandato de investigar, perseguir y acusar a las organizaciones y conductas responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática o que amenacen o atenten contra, entre otros, de los defensores de derechos humanos. El artículo 21 establece que la UEI debe adelantar o apoyar "(...) las investigaciones que correspondan a violaciones a los derechos humanos, especialmente homicidios y amenazas cometidas contra defensores(as) de derechos humanos, miembros de organizaciones sociales o políticas, hechos o conductas que afectan la implementación de los acuerdos de paz, sin perjuicio de que intervenga en la investigación de otro tipo de delitos cuando estos se relacionen de manera determinante con aquellas agresiones". Así las cosas, la UEI apoya la investigación de los casos de homicidio en contra de la población líder y defensora de derechos humanos.

711. Recientemente, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad aprobó la Política Pública de Desmantelamiento de Conductas y Organizaciones Criminales[312]. Esta política está dirigida a enfrentar, entre otras cosas, las graves violaciones a los derechos humanos contra los líderes sociales, defensoras y defensores de estos derechos, y firmantes de paz.

712. En esta política pública el Estado reconoce que la permanencia de los conflictos armados y de las violencias derivadas del accionar criminal que afectan la construcción de la paz, permite el surgimiento, la operatividad y reproducción de organizaciones y conductas responsables de homicidios, masacres y amenazas, entre otras afectaciones, contra la población líder y defensora de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, de los firmantes del AFP y de la población en general.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

713. Acorde con dicho documento, la continuación de las diferentes violencias exige la implementación de una política "desde un enfoque integral que comprenda e intervenga las múltiples causas estructurales reflejadas en las dimensiones financiera, política-institucional, armada, transnacional, sociocultural y de capacidad institucional, dentro de las cuales se crean y reproducen las organizaciones y conductas criminales que atentan contra la construcción de la paz y las garantías plenas para movimientos sociales y políticos, defensores/as de DD. HH. y constructores/as de paz, y el acceso pleno a los DD. HH. de toda la población".

714. Esta política incluye la implementación simultánea de un conjunto de acciones coordinadas y priorizadas en las regiones más afectadas, que permitan avanzar significativamente en la desarticulación efectiva de las organizaciones y conductas criminales objeto de esta política, así como en la prevención de su surgimiento, con base en los parámetros fijados por la Constitución y en la Sentencia C-224 de 2017.

715. En particular, la FGN asumió, en dicha política, compromisos y obligaciones en procura de cumplir con los objetivos dispuestos en la misma. Entre otros, (i) identificar patrones y sectores económicos utilizados para el lavado de activos de las organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, con el fin de formular estrategias de persecución penal; (ii) promover el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la denuncia y atención, especialmente en la atención diferencial para mujeres, NNA y personas con OSIGD[313]; (iii) 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, en el marco del mecanismo articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género; (iv) priorizar la investigación de los determinadores de los hechos ocurridos por organizaciones y conductas criminales, y la identificación de los autores intelectuales a efectos de que sea posible determinar las conexiones con los intereses políticos y económicos en las altas esferas del poder en el país; (v) realizar un análisis que permita corroborar y comprender el fenómeno que da lugar a los nexos de funcionarios públicos con organizaciones objeto de la CNGS, con el propósito de elaborar recomendaciones para la desactivación de las causas y condiciones que favorecen di-

cha situación; (vi) 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); y (vii) fortalecer la FGN, la UEI y el CTI, en cumplimiento de los objetivos del AFP, para aumentar la presencia institucional para el acceso a la justicia, garantizando los enfoques territorial, diferencial y de género, así como la identificación de relaciones entre las estructuras armadas y los actores políticos y económicos.

http://www.trabajo.gov.co/revistas/Sistemas/Sistemas_Articulo.aspx?id=1206326&idioma=0

716. En atención a lo expuesto, la Sala Plena considera necesario ordenar al Fiscal General de la Nación implementar de forma efectiva la Directiva N.º 002 de 2017, priorizando los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño y Putumayo)[314], a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra líderes sociales.

717. La Corte aclara que los criterios de priorización no suponen una violación del derecho a la igualdad, sino un uso eficaz de los recursos y esfuerzos públicos. Así también lo hizo, por ejemplo, la reciente decisión sobre baldíos al encomendar a la Autoridad Nacional de Tierras que se concentrara en los territorios con mayor informalidad en la tenencia en la tierra, y atendiera de manera prevalente a los sujetos más vulnerables (mujeres y pueblos étnicos)[315].

718. Adicionalmente, deberá adelantar un juicioso proceso de análisis y valoración integral de su sistema de trabajo (*reingeniería*) que permita establecer el conjunto de obstáculos, tanto materiales como normativos, así como las insuficiencias logísticas, de presupuesto o de recursos humanos, que ralentizan las investigaciones y que propician el escaso nivel de esclarecimiento en términos de sentencias finales (absolutorias o de condena) respecto de los casos aquí estudiados. Ese proceso deberá tener en cuenta los compromisos y obligaciones derivados de la política pública de desmantelamiento aprobada por la Comisión Nacional de Garantías y su análisis deberá culminar con el conjunto de propuestas necesarias y pertinentes, para lograr un avance efectivo y claro en el establecimiento de las responsabilidades penales que sean del caso. En todo caso, las actividades de desarrollo práctico de esas propuestas deberán iniciarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia.

719. Finalmente, con el fin de contribuir a la transparencia y de generar incentivos positivos en la investigación penal y el seguimiento ciudadano, se ordenará a la FGN que anualmente presente en un acto público, y si fuere posible ante el Congreso de la República, 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 responsables), y de ser el caso, las tasa de imputaciones, condenas o absoluciones. También deberá precisar las condenas contra autores intelectuales y las estructuras criminales que hayan sido efectivamente desmanteladas.

Sobre la reactivación de la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías

720. En varias de las acciones de tutela, los accionantes solicitaron ordenar la reactivación de las Mesas Nacional de Garantías y Territoriales de Garantías.

721. Acorde con las consideraciones de esta providencia y con la información suministrada a este proceso por la PGN, en el Proceso Nacional de Garantías confluyen la Mesa Nacional de Garantías, las Mesas Territoriales de Garantías y la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular -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.

722. Su composición es tripartita: miembros de la sociedad civil[316], el Gobierno[317] y la comunidad internacional[318]. Por su parte, la Defensoría del Pueblo ejerce la secretaría de esta desde el año 2020.

723. Según la exposición de la PGN, para preparar las sesiones de la Mesa Nacional de Garantías se creó un grupo de apoyo nacional compuesto por la dirección de derechos humanos del Ministerio del Interior y las plataformas nacionales de derechos humanos. Las funciones de la dirección consisten en (i) convocar a la institucionalidad a las mesas nacionales; (ii) articular la respuesta institucional; (iii) garantizar la participación de las organizaciones sociales; e (iv) instalar la Mesa. Por su parte, las plataformas nacionales se encargan de (i) convocar a las organizaciones sociales; (ii) presentar propuesta de invitados institucionales e internacionales y (iii) proponer la agenda y el énfasis temáticos para las reuniones.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

724. Por otra parte, entre las funciones de las Mesas Territoriales de Garantías están (i) impulsar el desarrollo de las sesiones de todas las instancias del Proceso Nacional de Garantías; (ii) convocar a las reuniones extraordinarias que, en el marco del proceso, soliciten los sectores sociales y plataformas de derechos humanos, o las autoridades; (iii) levantar las memorias de reunión de las distintas sesiones del Proceso Nacional de Garantías; (iv) diseñar e implementar mecanismos de seguimiento a los compromisos y acuerdos alcanzados tanto en la Mesa Nacional como en las Mesas Territoriales de Garantías junto con la Comisión de Seguimiento; (v) tramitar las quejas y denuncias que se produzcan en el contexto del Proceso Nacional de Garantías; (vi) realizar la gestión documental de las memorias de reunión y demás documentos del Proceso Nacional de Garantías; (vii) articular con los Subgrupos de Mujer y Género, Investigación, y Prevención-Protección; (viii) articular la Mesa Nacional de Garantías con las Mesas Territoriales de Garantías y (ix) rendir cuentas al Proceso Nacional de Garantías.

725. La PGN recalcó que la Mesa Nacional de Garantías es un gran avance en materia de prevención y protección de líderes y defensores de derechos humanos en la medida de que, desde allí, conjuntamente se realiza el análisis del enfoque de las políticas emitidas por el gobierno para atender la problemática de las agresiones contra líderes y lideresas sociales, y defensores(as) de derechos humanos. Precisó que la conformación de Mesas Territoriales de Garantías permite la articulación entre organizaciones sociales con los entes territoriales, para la construcción de acuerdos y compromisos en garantías y el respeto a la defensa de los DDHH y el liderazgo social. Estas mesas territoriales se organizaron en submesas temáticas: (i) protección, (ii) investigación, (iii) prevención y (iv) mujer y género, lo que permite especializar las afectaciones a los que son objeto los líderes sociales en los territorios por enfoques y temas.

726. Por su parte, la Defensoría del Pueblo resaltó la importancia de reactivar el diálogo con las organizaciones de líderes y de defensores de derechos humanos suspendidos desde finales del 2019.

727. Acorde con la dogmática de esta providencia, la Comisión IDH reconoce que para la construcción de la política pública es imperioso generar espacios de diálogo entre las y los defensores o sus organizaciones y las autoridades correspondientes, con el fin de identificar, diseñar o implementar programas e intervenciones adecuadas para garantizar su seguridad y su labor[319]. Por lo tanto, la Comisión IDH encuentra necesario instaurar mesas de trabajo que permitan fortalecer el diálogo con la población líder y defensora de derechos humanos y, de esta forma, conocer los problemas que las afectan. De forma concreta, la Comisión IDH sugiere facilitar dicha participación en la Mesa Nacional de Garantías[320].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

728. Este llamado fue acogido por el actual Gobierno quien, en su Plan de emergencia para la protección a personas líderes sociales, defensoras de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz determinó que para asegurar el éxito de la implementación del Plan de emergencia, la Presidencia de la República deberá rendir cuentas a la opinión pública y a la comunidad internacional, y el Ministerio del Interior deberá poner en funcionamiento la Comisión de Seguimiento de la Mesa Nacional de Garantías. Adicionalmente integró a la Comisión Nacional de Garantías como instancia temporal de seguimiento, la cual verificará y hará recomendaciones para el cumplimiento del plan.

729. La Sala Plena toma nota de la importancia de darle continuidad a las Mesas de Garantías, como espacio de confluencia de la sociedad civil, el Gobierno y la comunidad internacional. Por ello, confirmará la orden de los jueces de instancia que ordenaron reactivar la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías que se requieran para efectuar el diálogo que permita definir soluciones a las vulneraciones de derechos planteadas por los accionantes, con participación de estos y de las demás autoridades, organismos y comunidades involucradas, dentro de un marco de concertación.

730. En particular se deberán garantizar la periodicidad de las reuniones de las Mesas Territoriales de Garantías del Valle del Cauca[321], Córdoba[322], Arauca, Casanare, Chocó, Putumayo y la mesa de interlocución del Sur del Bolívar, Centro y Sur del Cesar.

731. En dicho espacio, con la participación activa de todos los intervinientes, se plantearán las problemáticas del ejercicio del derecho de defensa de los derechos humanos y se ofrecerán las garantías necesarias para la población líder y defensora de derechos humanos. El Ministerio deberá garantizar la continuidad de las mesas mediante reuniones con una periodicidad no inferior a tres (3) meses, salvo que existan situaciones apremiantes que ameriten reuniones extraordinarias. Además, deberá asegurar que a ellas concurran las autoridades que directamente comprometan al Estado, en aras de la celeridad administrativa.

732. Dentro de los temas por considerar en la agenda de las mesas de garantías se deberán incluir: (i) el cumplimiento de los Decretos 2252 de 2017 y 660 de 2018 y, por tanto, las medidas integrales de prevención, seguridad y protección para los promotores comunitarios de paz y convivencia; (ii) el protocolo de protección para territorios rurales, y apoyo de la actividad de denuncia en el municipio de Puerto Asís; (iii) la situación particular del Movimien-

to Ríos Vivos; (iv) el protocolo de Análisis del Riesgo para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas, y (v) todos aquellos temas no mencionados pero puestos de presente por los accionantes en sus escritos de tutela.

(https://www.hrsatt.com/nieuwstats/?srid=12063268&cid=605)

Sobre la Comisión Intersectorial de respuesta rápida a las Alertas Tempranas - CIPRAT

733. Varios accionantes solicitaron ordenar a la CIPRAT y a las instituciones que la componen que cumplan con las funciones y el procedimiento establecido en el Decreto 2124 de 2017 teniendo en cuenta las alertas tempranas a la Defensoría del Pueblo respecto de los departamentos del Valle del Cauca, Córdoba y Chocó.

734. Acorde con la parte dogmática de esta providencia, el Decreto 2124 de 2017 estableció el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del AFP.

735. Dicho sistema cuenta con dos componentes, el primero, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), implementado por la Defensoría del Pueblo, que tiene como función principal identificar de forma temprana los riesgos, advertirlos y generar recomendaciones para evitar las violaciones a los derechos humanos, y el segundo, relativo a la respuesta rápida, coordinado por el Ministerio del Interior e implementado por las autoridades concernidas del orden nacional, regional y local. La CIPRAT como un componente de este Sistema, a su vez es un engranaje importante del SISEP y sus actuaciones deben estar en consonancia con la priorización de la IAN y trabajar con los territorios, por esto en el Decreto 2124 de 2017 también se crean unos Comités Territoriales para la reacción rápida que deben coordinar con la CIPRAT lo relacionado a la respuesta rápida, impulsando medidas necesarias para la prevención de violaciones a los derechos humanos. Igualmente, son las encargadas de evaluar el impacto de las medidas y recopilar información institucional y comunitaria que permita analizar factores de riesgo.

736. Con relación a la atención de las alertas tempranas se deben hacer varias precisiones.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

737. En primer lugar, el buen funcionamiento de las Alertas Tempranas y de la respuesta rápida depende de la actuación de diferentes entidades: departamento, municipio, UNP, Fuerza Pública, UARIV, Defensoría del Pueblo, etc. Ello implica la concentración de tareas burocráticas, como por ejemplo programar reuniones o enviar comunicados a otros organismos de gobierno, medidas que, en sí mismas, no pueden ser consideradas como eficientes para efectos de enfrentar las violaciones a los derechos humanos.

738. En segundo lugar, acorde con la intervención de Marco Romero Silva, director de la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (Codhes), la capacidad de prevención y protección del Estado se ve afectada negativamente por la *diversidad normativa sin sistematicidad* y unidad de criterios. La existencia de múltiples instancias y mecanismos dificulta las labores de coordinación y articulación en tanto existen al menos nueve programas dirigidos a la prevención y la protección, por medio de los cuales se crearon siete mecanismos de articulación y coordinación en el ámbito nacional y seis en el ámbito territorial. Esta situación se convierte de facto en la existencia de graves barreras de acceso a las medidas de prevención y protección efectivas por parte de la población que se pretende proteger.

739. En tercer lugar, las sesiones de la CIPRAT a las que convoca el Ministerio del Interior tras 10 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.

740. En cuarto lugar, al valorar el cumplimiento de las alertas se deben tener en cuenta los indicadores de oportunidad, eficacia y focalización. No obstante, sobre las evaluaciones es poca la información que se tiene.

741. En quinto lugar, la efectividad de las medidas adoptadas para responder a las alertas tempranas es cuestionable. Según información suministrada por el experto Marco Romero en la Audiencia Pública, entre 2016 y 2021 se registraron 1.559 homicidios de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales. Estos fueron cometidos en 348 municipios del país, de los cuales, 226 contaban con alerta temprana, mientras que en los otros 122 no se advirtió dicha situación de riesgo por parte del SAT. Estos datos sugieren que el SAT no tuvo la capacidad de identificar y advertir el riesgo de afectación al derecho a la vida de las personas defensoras y los liderazgos sociales en un 37% de los municipios en los que se registró este fenómeno.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

742. En línea con lo expuesto, Codhes aseguró que la actividad de monitoreo es fundamental para eliminar o contrarrestar el riesgo. No obstante, para el caso de los mecanismos de prevención y protección, el monitoreo, análisis, evaluación y gestión del riesgo es superficial y limitado. En su concepto, el Estado no ha consolidado mecanismos apropiados que, además de identificar los riesgos, desarrollen acciones para la prevención y mitigación efectiva de los mismos, ni para caracterizar el impacto en términos de goce efectivo de derechos.

743. En síntesis, aunque las accionadas relataron las actuaciones adelantadas en procura de cumplir con las alertas tempranas ello no es suficiente para corroborar la eficacia de las medidas. Por lo tanto, la Sala Plena confirmará la decisión del juez de primera instancia que ordenó a la Mesa Nacional de Garantías valorar el cumplimiento de las recomendaciones del sistema de prevención y reacción rápida, a cargo de la Defensora y de la CIPRAT[323].

Sobre los problemas de publicidad de los procedimientos para acceder a las medidas de protección y la limitación de recursos de la UNP

744. El análisis de los casos concretos permite a la Sala concluir la ausencia de una base de datos que registre información relevante sobre la población líder y defensora de derechos humanos y que integre en una sola estadística los tipos de violencia sufridos por la población líder y defensora de derechos humanos (todas las agresiones, presuntos responsables, *modus operandi*, lugar de comisión y perfil de las víctimas). Ello constituye un obstáculo para la elaboración de políticas públicas eficaces y efectivas que procuren por la garantía de seguridad de esta población.

745. Por lo anterior, la Sala ordenará al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Fiscal General de la Nación que, en el término de tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, de manera articulada y con sujeción a los principios que rigen el derecho al habeas data implementen una base de datos donde se registre la población líder y defensora de derechos humanos. En esta se deberá incluir una sola estadística y manejo de información (y de trámites en forma articulada) respecto a los tipos de violencia sufridos por la

población líder y defensora de derechos humanos. Para lo anterior, se requiere de la unificación de conceptos respecto a lo que se entiende por persona líder y defensora de derechos humanos, en los términos de esta providencia. (http://www.leistats.com/webstats/?sid=1206326&ccid=605)

Esta base de datos debe ser entendida como un sistema de información (integración de diferentes bases de datos existentes), necesaria para evaluar la situación de violencia de manera periódica y para la adopción de medidas que garanticen la vida y la seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos (indicador). De ninguna forma será un requisito previo para garantizar los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos, tampoco desconocerá la existencia de otras bases de datos creadas por órganos de control o por la sociedad civil, ni podrá ser entendida como un reconocimiento de la condición de líder o defensor de derechos humanos.

746. Además, los casos concretos evidencian que la mayoría de quienes aspiran a ser beneficiarios de protección por parte del Estado desconocen los trámites a seguir y los requisitos que se deben cumplir para activar las rutas de protección, las personas responsables de otorgar, ejecutar y hacer seguimiento de la protección, y en general, la normatividad que pretende garantizar sus derechos. Por ello, es necesario contar con procedimientos céleres para la activación de las rutas de protección, de una clara y concreta sistematización normativa, de trámites y de responsables de la seguridad de la población líder y defensora de derecho humanos, se convierte en un gran obstáculo para el reclamo y la garantía de los derechos.

747. En consecuencia, la Corte ordenará al Ministerio del Interior diseñar e implementar una estrategia de sistematización y publicidad de todo el sistema normativo vigente relativo a la protección de la población líder y defensora de derechos humanos. Además, deberá prever la elaboración de una “Carta de Derechos de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos”, atendiendo los contenidos específicos de cada uno de los derechos identificados en la parte motiva de esta providencia. Así mismo, deberá implementar un sistema informático de comunicación ágil y expedito que permita a los ciudadanos notificar la existencia de amenazas o de riesgos para la vida o la integridad personal.

Sobre la implementación de los esquemas colectivos de protección

748. Varios de los accionantes solicitaron la implementación efectiva de medidas de protección colectivas con el fin de proteger a sus comunidades, colectivos, organizaciones, entre otros.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

749. El Decreto 2078 de 2017 establece la ruta de protección colectiva del programa de Prevención y Protección colectiva. Entre las medidas se encuentran el apoyo a la infraestructura física para la protección integral colectiva; fortalecimiento organizativo y comunitario; el fortalecimiento de la presencia institucional; el 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; y la adopción de medidas de atención psicosocial.

750. En esta ruta, el Ministerio del Interior hace seguimiento a los entes territoriales y entidades con competencia para determinar la efectividad de la implementación de las medidas de protección colectiva. La UNP, por su parte, debe recibir y tramitar las solicitudes de protección e información y coordinar con las entidades competentes las medidas a las que haya lugar. Por último, el CERREM Colectivo debe determinar el riesgo de acuerdo con la información suministrada por la UNP y establecer la ruta de respuesta de las medidas.

751. Por otra parte, el Decreto 660 de 2018 establece el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, a cargo de una instancia territorial ya creada que elija el gobernador o el alcalde, con el acompañamiento del Ministerio del Interior y de las organizaciones beneficiarias de este programa. Lo que pretende el protocolo es hacer un análisis de riesgo y definir rutas de protección por medio de las cuales se tomen medidas entre las que se encuentran misiones humanitarias y/o 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.

752. Si bien los dos Decretos regulan la protección colectiva, cada uno tiene un enfoque distinto que exige articulación. El Decreto 660 de 2018 le da competencia a alcaldes y gobernadores, y los responsabiliza sobre acciones de política pública que protejan las organizaciones que defienden derechos humanos. Esta regulación exige la participación directa de las organizaciones y poblaciones, desde el análisis de riesgo hasta la toma e implementación de las

medidas de protección. Por el contrario, el Decreto 2078 de 2017 continúa otorgando competencia únicamente al nivel central: Ministerio del Interior, UNP y CERREM Colectivo. En ese sentido, es importante tener en cuenta que siempre han estado al frente de la coordinación de la protección y que hacen parte del nivel central como la UNP, con la instancia que se escoja desde los territorios para llevar a cabo la ruta de protección. Ello sin dejar de lado la variedad de medidas, materiales e inmateriales de protección, contenidas en los dos decretos antes mencionados.

http://www.ministeriodelinterior.gov.co/viewtas?id=1206326&quid=605

753. Al respecto, la Corte Constitucional considera que los esquemas de protección colectivos tienen mayor potencial para transformar el escenario de violencia generalizada identificado en esta ponencia. 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.

754. Con relación a este tema, la Representante en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló en la audiencia pública que "Colombia es pionera en la protección colectiva, la cual puede ser una solución más integral al riesgo que enfrentan los defensores de derechos humanos, empero, enfrenta un rezago con el número de solicitudes y la capacidad de respuesta dado su presupuesto". Destacó que "la manera de plantear la protección colectiva podría abarcarse desde una óptica más holística, que atienda los fatores de riesgo de manera integral y las necesidades de las comunidades dentro de los territorios". A su juicio ello "requiere el involucramiento de un alto número de entidades del Estado para el ejercicio y diálogo con comunidades en riesgo".

755. La Sala Plena reconoce que la labor de defensa de los derechos humanos y la reivindicación de las causas sociales están relacionadas generalmente con dinámicas colectivas. Como se evidenció en los casos concretos, la población líder y defensora de derechos humanos vive o se desplaza con frecuencia a los lugares en que habitan las comunidades cuya vocería han asumido. Ello implica que los riesgos que afectan a una persona defensora impactan también a sus comunidades, organizaciones o pueblos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

756. No es equivocado afirmar que las amenazas contra una persona defensora, líder o lideresa, además de generar afectaciones para él, ella y sus familias, generan intimidación y temor entre las personas que hacen parte de la comunidad u organización a las que pertenece. En atención a ello, uno de los temas abordados en el AFP fue la protección colectiva, lo cual motivó la expedición del Decreto 660 de 2018.

757. Algunas plataformas de derechos humanos, luego de valorar la implementación del Decreto 660 de 2018, concluyeron que "[e]l Programa Integral de Seguridad y Protección en los Territorios ha tenido más tropiezos que avances, pese a ello el programa posee importantes herramientas y parte de una concepción de protección y de seguridad amplia, garantista y con enfoque de derechos"[324].

758. Dentro de los aspectos que requieren especial atención, para poder avanzar hacia su implementación, se 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.

759. En razón de lo expuesto, la Sala ordenará al Ministerio del Interior y a la UNP que, en conjunto con el CERREM individual y el CERREM Colectivo, haga seguimiento efectivo al riesgo que enfrentan las y los accionantes en su condición de población líder y defensora de derechos humanos, tanto en la faceta individual como colectiva -organizaciones que representan-. Adicionalmente, deberá valorar las rutas de protección colectiva en los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor, a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra líderes sociales y contra sus organizaciones. De ser necesarios nuevos esquemas, dentro del mismo término deberá concluir la contratación y la formación de los agentes escoltas para suplir las necesidades de protección de esta población. En todo caso se deberá garantizar la continuidad de las medidas de protección vigentes, las cuales solo podrán desmejorarse o revocarse mediante un acto administrativo motivado técnicamente que atienda a las circunstancias particulares del sujeto.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Sobre la asignación presupuestal para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos

760. En concreto sobre el tema presupuestal, no cabe duda de que la protección de la población líder y defensora de derechos humanos exige del Estado la asignación de partidas o rubros específicos para su implementación. Dicha asignación no solo debe ir dirigida a la implementación de las medidas de seguridad dispuestas por la UNP. También, y de manera principal, debe estar dirigido a las entidades territoriales encargadas de atender las alertas tempranas.

761. En la audiencia pública desarrollada en este proceso, el director de la UNP aseguró que el presupuesto general asignado a la UNP para los periodos 2018 al 2022 fue el siguiente:

PRESUPUESTO GENERAL ASIGNADO A LA UNP	
2018	$830.363.870.243,00
2019	$975.657.602.251,00
2020	$1.108.813.887.817,00
2021	$1.269.738.717.016,00
2022	$1.338.615.611.624,00

762. Por su parte, el delegado de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia aseguró que si bien el programa integral de atención y garantía para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos es sumamente importante, la asignación presupuestaria no es la adecuada para implementarlo en toda su magnitud.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

763. En la misma línea, la representante en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos aseguró que las medidas de protección, la sostenibilidad de la UNP y las rutas individuales y colectivas de protección enfrentan varios retos. Uno de ellos es su incapacidad para responder a pesar de contar con más recursos para su funcionamiento. En su concepto, la implementación de las rutas colectivas de protección enfrenta un rezago, entre otras cosas, por la capacidad de respuesta en atención al presupuesto.

764. Sobre este punto, uno de los accionantes intervinientes en la audiencia aseguró que para el año 2022 al menos 72 organizaciones y comunidades en riesgo han solicitado al Ministerio del Interior la implementación del Decreto 660 de 2018 en su territorio. Sin embargo, el Ministerio ha informado en las sesiones del Comité Técnico Nacional que solo existe disponibilidad presupuestal para beneficiar a cuatro organizaciones, dejando por fuera del Programa al 94.5% de las solicitudes recibidas.

765. Vale la pena recordar que, acorde con el Decreto 2252 de 2017, las gobernaciones y las alcaldías son las primeras respondientes 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. Para ello, deben coordinarse con el Ministerio del Interior, de Defensa Nacional y del Ministerio Público, en las acciones tendientes a la prevención temprana, a garantizar la presencia de programas de protección, entre otras. Así las cosas, cada una de estas autoridades deben aportar en la prevención y la protección de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales.

766. Pese a ello, el Defensor del Pueblo indicó que uno de los principales obstáculos para adoptar las medidas necesarias que demandan cada una de las alertas tempranas, es la falta de asignación presupuestal. Esa misma apreciación la manifestó el director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios en la audiencia pública, quien aseguró que los principales obstáculos que enfrentan los entes territoriales para llevar a cabo las obligaciones descritas se centran en (i) la multiplicidad de instancias para la articulación institucional y la participación ciudadana y (ii) la escasez de recursos para responder de manera satisfactoria a cada una de ellas.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

767. En concreto, sobre el presupuesto, afirmó que los recursos destinados a través del sistema general de participaciones no son suficientes para suplir las necesidades concretas de cada municipio. La bolsa de propósito general atiende 18 sectores con multiplicidad de responsabilidades en cada uno. Dentro de esa bolsa general el 11,6% del sistema general de participaciones solo el 5,9% puede destinarse a libre inversión. Eso implica que las competencias que tienen que asumir para la protección de los lideres sociales, se contrapone con la atención a otros programas de igual envergadura, como lo son la atención de otros sujetos de especial protección constitucional como la población desplazada, los programas de primera infancia, mujeres y adultos mayores, así como Saneamiento Básico y Propósito General; entre otros.

768. Acorde con lo expuesto, resulta imperioso emitir una orden dirigida al Gobierno Nacional para que inicie los trámites indispensables para disponer de la asignación presupuestal suficiente, a efectos de asegurar que la población líder y defensora de derechos humanos goce de la protección requerida en el marco de las actividades que están llamadas a desarrollar.

769. Ahora bien, sobre el tema presupuestal es importante mencionar el Informe de Auditoría a los Estados Financieros de la UNP, a la vigencia 2022, llevado a cabo por la Contraloría General de la Nación y presentado en mayo de 2023.

770. De acuerdo con dicha auditoria, (i) la Contraloría tiene una opinión “Negativa” acerca de los estados financieros de la UNP, la situación financiera a 31 de diciembre de 2022 y el resultado de sus operaciones y cambios en el patrimonio. Además, (ii) califica el sistema de control interno financiero de la UNP como “INEFICIENTE”. Señala que (iii) la evaluación preliminar de Control Interno Financiero dio como resultado la calificación de “PARCIALMENTE ADECUADO”, ello en tanto se “refleja un deficiente ejercicio del control interno dentro de la organización, cuya responsabilidad inicial radica en el Jefe de la entidad y sus directivos, pero se materializa con el débil ejercicio de la función de control interno, en cabeza de la Jefatura de la Oficina Asesora de Control Interno y la dependencia creada para tal fin”. También determinó que “la planeación, programación y ejecución del presupuesto de la vigencia auditada, es RAZONABLE”.

771. Adicionalmente, “como resultado de la Auditoría Financiera se determinaron diecisiete (17) hallazgos administrativos, dentro de los cuales cuatro (4) tienen connotación disciplinaria, dos (2) con connotación fiscal por cuantía de $6.802.897.581, uno (1) con otras inciden-

cias para dar trasladado a la Dirección de Impuestos y Adunas Nacionales DIAN". Dentro de los hallazgos se resaltan los siguientes.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

772. *Hallazgo No. 1 - Sistemas de información – Convenios.* La UNP no cuenta con una aplicación o herramienta de sistemas para administrar y controlar los convenios y contratos suscritos por la UNP, que permita mantener un adecuado control y seguimiento sobre estos procesos y que sea integrado al proceso contable. Esto es un riesgo por cuanto no es posible asegurar que la elaboración de la información se haga con la calidad que se requiere y poder mantener el control, seguimiento, monitoreo y trazabilidad de los convenios en las diferentes etapas de su ejecución.

773. *Hallazgo No. 2 - Resoluciones de Mandamiento de Pago.* La UNP tiene facturas con más de cinco años pendientes de cobro por concepto de servicios prestados por la entidad con hombres de protección y arrendamientos de vehículos automotores, así como de servicios adicionales en algunos casos, con cargo a los convenios interadministrativos, firmados con entidades del orden nacional y territorial. La ausencia de procesos de cobros coactivos lleva al vencimiento de las facturas, así como a caducidades y prescripciones de la cartera, que traen consigo una mala gestión de recuperación de recursos.

774. *Hallazgo No. 3 - Avances para viáticos y gastos de viaje.* Como resultado del análisis a las bases de datos elaboradas por el grupo de comisiones de servicio y autorizaciones de viaje, se establecieron 1.577 comisiones de servicio correspondientes a la vigencia 2022 que, con corte a 31 de diciembre de 2022, no han sido legalizados por parte de sus beneficiarios. Dentro de estas comisiones se encuentran casos particulares que por sus características sugieren presuntas conductas disciplinarias.

775. Por lo anterior, el saldo de la cuenta 190603 - Avances para viáticos y gastos de viaje, reflejado en el Balance General con corte a 31 de diciembre de 2022, de $14.624.618.800, se encuentra sobrestimado. Asimismo, sobrestima la cuenta 3110 Resultado del Ejercicio, originado en las deficiencias en la aplicación de las normas de legalización de los viáticos en los términos establecidos, y la falta de depuración permanente de las legalizaciones por parte del Grupo de Comisiones de Servicio y Autorizaciones de Viaje.

776. *Hallazgo No. 8 - Convenios interadministrativos.* Las cuentas por cobrar de difícil recaudo por valor de $6.321.522.231, corresponden a Convenios Interadministrativos firmados con entidades del orden nacional y territorial, por concepto de servicios prestados con hombres de protección y arrendamientos de vehículos automotores, así como de servicios adicionales en algunos casos, que fueron contabilizados en esta cuenta por incumplimiento en los pagos debidamente facturados y que las entidades del orden nacional y territorial no han cumplido. A pesar de ello, la UNP no ha declarado un incumplimiento de la CLÁUSULA: FORMA DE PAGO.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

777. Esta situación genera un riesgo inminente de perdida de recursos en cumplimiento de los servicios prestados por la UNP, sin que la entidad realice un análisis del tipo de riesgo a los que se encuentra expuesta la ejecución del objeto del contrato y del cumplimiento de las obligaciones por concepto de servicios prestados con hombres de protección y arrendamientos de vehículos automotores, así como de servicios adicionales en algunos casos, como se evidencia en la cartera vencida y reiterativa.

778. *Hallazgo No. 10 - Ejecución de recursos.* La Contraloría identificó debilidades de planeación, programación, asignación y ejecución de los recursos necesarios para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras. Pese a que a la UNP le fue apropiado en la vigencia 2022 recursos presupuestales, bajo el Rubro A-02 adquisición de bienes y servicios, una asignación disponible de $1.253.437.977.273, la entidad contrata este servicio de arrendamiento de vehículos blindados y convencionales por un término de duración de dos o tres meses, los cuales son prorrogados hasta por el mismo plazo. La anterior situación, genera un desgaste a la administración y no permite el debido control de los recursos en la ejecución de estos contratos.

779. *Hallazgo No. 11 - Utilización Urgencia Manifiesta.* Como resultado del análisis de los contratos suscritos en la vigencia 2022 tomados como muestra se observó que, ante la terminación del plazo de ejecución de los contratos de arrendamiento de vehículos blindados y convencionales, la entidad realiza procesos de selección abreviada que para algunas zonas son declarados desiertos, con causales como el rechazo técnico o jurídico. Sin embargo, bajo la figura de urgencia manifiesta, estos mismos proveedores son contratados de manera directa. Además, estos contratos son prorrogados por los siguientes 45 días, y los continúan ejecutando durante la siguiente anualidad y utilizando los recursos de vigencias futuras. Lo expuesto, vulnera el principio de planificación, anualidad presupuestal y programación integral, y hace evidente la ausencia de controles en la selección del proponente.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

780. *Hallazgo No. 12 - Pérdidas de Apropiación.* Como resultado del análisis a la ejecución presupuestal se determinó que la UNP no ejecutó la totalidad de los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación para gastos de funcionamiento e inversión. La pérdida de apropiación fue de $47.674.302.096 con corte a 31 de diciembre de 2022, o el equivalente al 3% del presupuesto total de la UNP. Lo anterior, debido principalmente a la baja ejecución de los recursos de funcionamiento, en especial en el rubro de transferencias corrientes del 29%, en cuantía de $28.370.073.193, seguido por los recursos de inversión, correspondientes al 22%, por valor de $2.001.867.701 y la ejecución de los rubros de adquisición de bienes y servicios por $12.743.819.981, con una participación del 1%. Sin embargo, se comprometieron vigencias futuras para la vigencia de 2023, en cuantía de $146.852.474.613.

781. Lo anterior evidencia deficiencias de control y seguimiento presupuestal y financiero, lo que hace que no se cumpla a cabalidad con la función institucional de planear y ejecutar eficientemente la totalidad de los recursos asignados, ocasionando pérdida de apropiación e inobservancia de los principios presupuestales de anualidad y programación integral de que trata el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

782. Los hallazgos de la Contraloría no son menores. La implementación de esquemas de seguridad exige del Estado la asignación del presupuesto necesario para ello, pero también es deber de la UNP ejecutar de forma eficiente dichos recursos. Varios de los accionantes en este proceso manifestaron la necesidad de contar con un monto mayor para combustible, peajes, viáticos, etc. En respuesta, la UNP aseguró que los recursos de la entidad no son infinitos y resaltó el deber de solidaridad de los beneficiarios de los esquemas de seguridad.

783. Si bien la Corte Constitucional reconoce que es desproporcionado que el Estado asuma de forma ilimitada los gastos de mantenimiento de los esquemas de seguridad, la UNP tiene el deber de garantizar que el presupuesto destinado para la implementación eficiente de los mismos no se difumine en virtud de manejos administrativos deficientes. Los problemas de orden administrativo y de control interno, impiden una gestión adecuada de los recursos de la UNP para el cumplimiento de sus objetivos misionales conforme lo exige el artículo 209 de la Constitución. Dichos llamados de atención por parte de la Contraloría General de la República a la UNP no son nuevos si se tiene en cuenta que han sido presentados de manera reiterada desde el año 2014. En razón de ello, la Contraloría ordenó a la UNP "elaborar el Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor que hacen parte de este informe".

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

784. La Sala Plena toma nota de la necesidad de garantizar los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad que rige la función pública (art. 209 de la Constitución) y de que uno de los principales obstáculos para la asignación de esquemas de seguridad eficaces es la limitación de los recursos. Por ello, en desarrollo de sus competencias y atendiendo la necesidad de implementar medidas de control interno (arts. 209 y 269 de la Constitución), el Ministerio del Interior deberá elaborar un plan específico para atender y solucionar los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República. El plan deberá incluir las medidas necesarias para superar las ineficiencias crónicas en términos administrativos y de control interno allí advertidas. Para ello, deberá tener en cuenta el plan de mejoramiento ordenado por la Contraloría e incluir estrategias que permitan la detección y depuración oportuna de aquellas medidas de protección otorgadas que no están vigentes o en cuyos casos el riesgo en razón del cargo se ha extinguido, con el fin de optimizar el uso de los recursos a disposición de la entidad e implementar de forma eficiente y célere las medidas de protección necesarias para quienes presentan un riesgo extraordinario o extremo actual.

E. La grave afectación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos exige declarar un estado de cosas inconstitucional

785. En la Sentencia SU-122 de 2021 la Sala Plena reiteró que es competencia de la Corte Constitucional declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional (ECI) cuando constata vulneraciones generalizadas de derechos fundamentales y cuyas causas corresponden a fallas estructurales en el cumplimiento de los deberes del Estado social de derecho[325].

786. Sin que este sea un listado exhaustivo, para definir si existe un estado de cosas inconstitucional la Corte ha considerado los siguientes factores o indicadores: (i) la vulneración masiva y sistemática de derechos constitucionales que afecta a un grupo significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar la efectividad de las garantías superiores; (iii) la incorporación de prácticas y/o procedimientos paralelos y contrarios al ordenamiento jurídico para garantizar la efectividad de los derechos violados, tales como la normalización de que las personas tengan que acudir a la acción de tutela para acceder a un derecho fundamental; (iv) la omisión en la adopción de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de las garantías fundamentales; (v) la existencia de una problemática cuya intervención requiere de la acción conjunta y coordinada de distintas autoridades, de compleja ejecución, duración prolongada y que requiere de esfuerzos presupuestales significativos; y

(vi) el hecho de que si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial[326]. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

787. La Corte Constitucional declarará que la situación de seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos refleja un ECI debido a la existencia de una violación generalizada y sistemática de derechos fundamentales como consecuencia de fallas estructurales en el cumplimiento de los deberes del Estado social de derecho. A continuación, se fundamenta esta conclusión.

(i) La vulneración de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos es masiva, sistemática, generalizada y afecta a un grupo significativo de personas

788. La Corte ha constatado que en este caso concurren varias razones que indican que la vulneración de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos es masiva, sistemática y generalizada. Esta conclusión se fundamenta en la información obtenida (i) a partir de las conclusiones a las que llegó la Corte al examinar los veinte asuntos, (ii) de los informes allegados a este tribunal por diferentes entidades y organismos y (iii) de la audiencia pública realizada.

789. *Primero*, del análisis los 20 asuntos puestos a consideración de la Sala Plena es posible advertir la vulneración y amenaza de varios derechos en diferentes facetas.

790. Desconocimiento del derecho a la seguridad personal originada en los siguientes hechos: (i) la indebida identificación del riesgo respecto de los accionantes, sus familias y las comunidades de las que hacen parte o representan; (ii) la definición inoportuna de las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que un riesgo extraordinario identificado se materialice; (iii) la ausencia de medidas con enfoque diferencial tomando en consideración, entre otras cosas, enfoques fundados en el género, la orientación sexual o la pertenencia a comunidades étnicamente diferenciadas; y (iv) la adopción de decisiones que crean riesgos extraordinarios para las personas en razón de sus circunstancias.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

791. Desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo originado en los siguientes hechos: (i) la indebida motivación técnica del grado de protección reconocido inicialmente por la UNP, desconociendo que la carga de la prueba se encuentra radicada en la entidad técnica; y (ii) las deficiencias en la motivación de las decisiones que reducen el nivel de protección otorgado inicialmente.

792. Desconocimiento del derecho a ejercer libremente los liderazgos originado en los siguientes hechos: (i) no hay certeza de la existencia y ejecución de un plan, con alcance nacional y territorial, para asegurar ambientes propicios para la defensa de los derechos humanos, eliminando ambientes hostiles o peligrosos, ni para actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad; (ii) no se constata la ejecución efectiva de acciones que propicien una cultura de legitimación y reconocimiento al trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos; (iii) no existen procedimientos para el reconocimiento público del papel que cumplen las personas defensoras de derechos humanos para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho; y (iv) ausencia de medidas encaminadas a evitar que los funcionarios públicos participen en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan.

793. Sobre este punto la Sala reitera que una de las causas que inciden en la situación de riesgo de la población líder y defensora de derechos humanos es la estigmatización de la que son víctimas. Tal como se ha indicado en esta providencia, la estigmatización aumenta el riesgo de la población líder y defensora de los derechos humanos en los territorios y ciudades en donde ejercen su labor. Señalarlos como enemigos de la comunidad o como integrantes de algún grupo al margen de la ley pone en riesgo su integridad personal y su vida. La estigmatización vulnera el derecho a defender derechos pues crea un clima hostil y pone en peligro la vida y la integridad personal de la población líder y defensora de derechos humanos y de los movimientos que integran. Por ello, es obligación del Estado promover campañas que legitimen y reconozcan el ejercicio y la labor de defensa de derechos humanos.

794. Además, es inaceptable que sean funcionarios del Estado los que desconozcan el derecho de protesta social y la eventual violación de principios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza. Esta conducta, que se puede catalogar como grave, se identificó en uno de los casos concretos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

795. Desconocimiento del derecho a la justicia efectiva originado en los siguientes hechos: (i) la FGN no demostró el desarrollo de investigaciones diligentes, transparentes y oportunas para identificar a los autores determinadores y materiales de los delitos, procesarlos y garantizar una reparación adecuada; (ii) la FGN no demostró que las investigaciones tomaran en cuenta el rol del defensor o defensora como punto de partida; además, (iii) la FGN no ofreció estadísticas ciertas sobre el esclarecimiento de delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos.

796. *Segundo*, las organizaciones que participaron en este proceso, así como el Gobierno Nacional, reconocen la vulneración masiva, sistemática y generalizada de derechos constitucionales que afecta a un grupo significativo de personas.

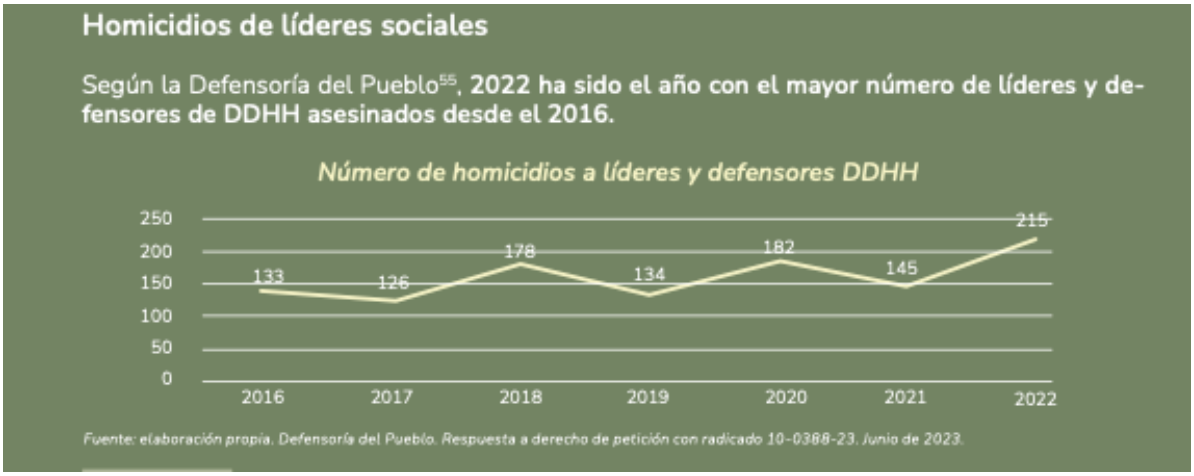
797. Las estadísticas referidas en esta providencia condujeron al Gobierno Nacional a reconocer que "[a] pesar de los avances en materia de respeto y garantías para la defensa de los Derechos Humanos, en el país persisten las agresiones a las personas defensoras de Derechos Humanos y los factores de riesgo que amenazan el libre ejercicio de esta labor"[327]. Los informes de varias organizaciones[328] evidenciaron el aumento sostenido de homicidios por año de líderes y lideresas sociales y la ocurrencia de estos en los 32 departamentos del país. Entre los más afectados se encuentran Cauca, Antioquia, Magdalena, Valle del Cauca, Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Nariño, Meta, Córdoba y Chocó. Es común a esas zonas del país, en las que se encuentra en implementación el AFP, la existencia de diferentes formas de violencia, la disputa de varios actores armados y la concurrencia de factores de pobreza y exclusión profundos.

798. Ahora bien, a pesar de que los homicidios son la manifestación más grave de la violencia, existen otras expresiones de esta. En efecto, también se presentan denuncias por amenazas, atentados y desaparición forzada, entre otras agresiones. Ellas han tenido como efecto la generación de miedo y un profundo desincentivo para la labor de los defensores y líderes sociales. De cualquier forma, según lo ha referido la Defensoría del Pueblo, tales acciones se han manifestado también en otros de los departamentos del país.

799. El 26 de septiembre de 2023, algunos representantes y senadores, en el marco del proyecto "Del Capitolio al Territorio" y con el apoyo de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), presentaron un informe del Congreso elegido para el periodo 2022-2026, con un balance sobre la implementación del AFP firmado en 2016.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

800. En relación con la seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos se extraen las siguientes conclusiones. Desde la firma del AFP, 2022 fue el año con mayor número de líderes y de defensores de derechos humanos asesinados[329]. En el año 2023, la Defensoría del Pueblo ha emitido 11 alertas tempranas en las que identifica como población afectada a las mujeres y menciona amenazas a lideresas y violación de derechos humanos, entre otros. Desde 2016 hasta julio de 2023 se han presentado 121 homicidios de lideresas sociales. El 2021 es el año con más registros, con un total de 23. El departamento que más casos ha reportado es el Cauca, donde las lideresas indígenas han sido las principales afectadas: 40 mujeres asesinadas hasta marzo de este año.



801. Desde una perspectiva territorial se han presentado cifras que evidencian la gravedad y extensión de la situación.

802. Entre el 1º de agosto de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, de los aproximadamente 396 asesinatos, se registran un total de 65 amenazas previas al homicidio. Las 65 amenazas se focalizan en Cauca con 15 de estos hechos; 6 en Antioquia; 5 en Nariño, Meta y Bolívar; 4 en Valle del Cauca y Caquetá; 3 en Norte de Santander, Huila y Cesar; 2 en Guajira y Córdoba y 1 en Tolima, Risaralda, Quindío, Putumayo, Magdalena, Guaviare, Chocó y Caldas. En total, las amenazas que fueron una agresión previa a los homicidios se focalizaron en 49 municipios, ubicados en 20 departamentos[330].

803. En el año 2020, de 63 casos de amenazas previas a los homicidios, se encontró que los departamentos en los cuales se evidenció más este fenómeno fueron: Cauca, Nariño, Putumayo, Chocó, Antioquia y Valle del Cauca. Estos departamentos comprenden el suroccidente colombiano y son escenarios continuos de violaciones a los derechos humanos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

804. Otros departamentos presentaron hechos similares: Norte de Santander, Magdalena, Bolívar, Caldas, Cesar, Córdoba, Tolima, Guaviare, Meta, Huila, Boyacá, Cundinamarca, Quindío y Atlántico. Aunque el número de casos de estos departamentos es inferior respecto a los evidenciados en el suroccidente colombiano, esto no deja de demostrar que las amenazas previas son una dinámica empleada en todo el territorio colombiano. De los 32 departamentos, en 21 se registraron amenazas previas.

805. *Tercero*, en la audiencia pública realizada también se obtuvo importante información para acreditar la existencia de una vulneración masiva, generalizada y sistemática de los derechos.

806. En la intervención de Juliette de Rivero[331], la delegada indicó que entre los años 2012 y 2021, la Oficina de la Alta Comisionada ha verificado los homicidios de 867 personas defensoras vinculadas a su labor de defensa de derechos humanos, 33 de estos en el marco de protestas ciudadanas. Además, entre los años 2021 y 2022 se han documentado 1.191 amenazas y ataques estigmatizadores por agentes del Estado.

807. El Defensor del Pueblo informó que entre los años 2016 y 2022 se profirieron 211 alertas tempranas. Además, indicó que entre 2012 y 2015 se registraron 237 vulneraciones a los derechos de los líderes sociales por las conductas de: amenazas de muertes, ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, homicidios múltiples -entendido como masacres-, privación arbitraria de la libertad, tratos crueles e inhumanos, entre otros. Posteriormente, entre los años 2016 a 2021, se registraron 5.060 conductas contra la población líder y defensora de derechos humanos en 547 municipios en los 32 departamentos del país, que pueden discriminarse así: amenazas (3.700), homicidios (898), atentados (224) y desplazamientos forzados (47). Las amenazas representan la conducta más reiterada en los siguientes lugares: Bogotá (265), Norte de Santander (268), Magdalena (246), Cauca (222), César (207) y Chocó (191). Los grupos sociales más afectados como consecuencia de las amenazas han sido: líderes y defensores de víctimas del conflicto armado (564), líderes comunitarios (541), líderes indígenas (499) y líderes comunales (470).

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

808. Marco Romero Silva[332], por su parte, informó que entre 2016 y 2021 se registraron 1.559 homicidios de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales. Estos fueron cometidos en 348 municipios del país, de los cuales 226 contaban con alertas tempranas, mientras que en los otros 122 no se advirtió dicha situación de riesgo. Del mismo modo, manifestó que el mecanismo de las alertas tempranas no ha logrado reducir la situación de violencia. Al respecto, se tiene que en el 9.6% de los municipios alertados en 2017 se presentaron homicidios de personas defensoras y liderazgos sociales para el año subsiguiente. Dicha cifra aumentó a un 54.8% para el año 2018, disminuyó levemente en 2019 a un 48% y en 2020 esa cifra disminuyó al 25.9%[333]. Por su parte, Juan Pappier[334] señaló que han aumentado las amenazas y los homicidios contra defensores de derechos humanos. Respecto de las primeras, en el año 2016 se presentaron 211 casos y en el 2021 se registraron 639 casos. Respecto de los homicidios, en el año 2016 se registraron 61 casos y en el 2021 se presentaron 100.

809. La Sala Plena concluye que se encuentra probado más allá de toda duda, la existencia de una situación generalizada de amenaza y violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos. Este caso, como ocurre en la mayoría de Estados de Cosas Inconstitucionales declarados por la Corte Constitucional, tiene una connotación nacional. Por ello la necesidad de que las autoridades nacionales y del orden territorial cooperen en su superación. Esa situación tiene múltiples causas. Entre ellas se encuentra la actuación de grupos u organizaciones al margen de la ley con capacidad para afectar el ejercicio de los derechos básicos de los líderes y las lideresas. Esa causa inicial se agrava debido a la incapacidad estatal de cumplir el deber de protección de su vida e integridad que, a su vez, tiene impacto directo en las posibilidades de cumplir el rol de defensores y defensoras de los derechos humanos. Ciertamente es una dolorosa paradoja: los defensores y defensoras de los derechos no cuentan con la capacidad de defenderlos porque sus derechos no pueden ser protegidos.

(ii) La prolongada omisión imputable a diversas autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar la efectividad de las garantías superiores

810. En la Sentencia T-590 de 1998 la Corte concluyó que existía "un estado de cosas inconstitucional en la no protección debida a los defensores de los derechos humanos". Para acreditar un estado generalizado de desconocimiento de derechos la Corte se fundamentó en (i) la Sentencia Velásquez Rodríguez vs. Honduras de la CIDH; (ii) un informe de Amnistía

Internacional y (iii) la conferencia sobre defensores de derechos humanos convocada por Amnistía Internacional en mayo de 1996 para acreditar un estado generalizado de desconocimiento de derechos para este grupo. (http://www.freistatsu.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

811. Encontró en ese entonces que la única medida tomada por el Estado colombiano había consistido en la expedición de algunas circulares presidenciales. Ello resultaba insuficiente y así lo demostraba "el ataque a los defensores de derechos humanos ha continuado (el asesinato de Eduardo Umaña Mendoza lo demuestra)" y las "conductas omisivas del Estado en cuanto a su protección, máxime cuando se ha puesto en conocimiento de éste el clima de amenazas contra dichos activistas".

812. Por lo anterior y según se indicó, declaró la existencia de un ECI en la falta de protección de los defensores de derechos humanos fundado en la falta de protección de los defensores de derechos humanos, realizando llamados (i) a "todas las autoridades de la República para que cese tal situación" y (ii) a "todas las personas que habitan en Colombia para que cumplan con el mandato del artículo 95 de la Constitución que los obliga a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica". Además, solicitó "al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos se le dé un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos".

813. Más de 20 años después, la difícil situación de la población líder y defensora de derechos humanos se ha acentuado como consecuencia de un deficiente cumplimiento de las obligaciones estatales. En efecto, la Sala Plena reconoce que el Estado colombiano ha adoptado medidas legislativas, administrativas y presupuestales con el fin de contrarrestar la grave vulneración de derechos detectada. Sin embargo, dichas medidas no han sido suficientes para lograr el objetivo de realizar en un grado admisible los derechos reconocidos en esta providencia. Ello se evidencia al constatar que las diferentes fuentes de información, ya citadas con anterioridad, coinciden en concluir que el número de amenazas y violaciones se ha incrementado.

814. La Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 se ha ocupado de valorar la situación de riesgo de la población líder y defensora de derechos humanos a través del tiempo.

815. En el Auto 200 de 2007, la Sala constató que "los líderes y representantes de la población desplazada por la violencia en el país son objeto de persecuciones, amenazas, atentados, homicidios, torturas, retenciones, señalamientos y otros actos delictivos de comprobada ocurrencia, como parte de un patrón recurrente que se asocia a sus labores comunitarias y cívicas y ha sido implementado por grupos armados al margen de la ley". Además, la Sala señaló que este es "un problema sistemático, reiterativo y grave, que se manifiesta en todo el territorio nacional, que ha cobrado un número inusitado de víctimas en los últimos años, afectando tanto a los líderes y representantes en cuestión como a sus familiares y a la población desplazada en general, y que debe ser objeto de la mayor consternación y atención por parte de las autoridades en cumplimiento de su deber constitucional primario de proteger la vida de los asociados".

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

816. Posteriormente, en el Auto 373 de 2016, la Sala indicó que si bien el Gobierno nacional había realizado ajustes normativos para atender a la problemática "la sola realización de estas actuaciones de planeación, fortalecimiento y acompañamiento constituye una respuesta formal y nominal que no es conducente ni idónea para la desactivación o mitigación de los factores de riesgo, ni para la prevención de las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal de las personas desplazadas".

817. Por último, en el reciente Auto 894 de 2022, la Sala de Seguimiento indicó que el ECI sobre población desplazada persiste en materia de prevención y protección. Respecto de lo relevante para el caso aquí reseñado, evidenció un retroceso en la garantía de los derechos fundamentales ya que (i) hay un escalamiento en las confrontaciones armadas; (ii) el Estado brinda una respuesta ineficaz de cara a cuatro factores[335] que influyen sobre el desplazamiento y el confinamiento y (iii) se presenta un aumento sostenido de emergencias humanitarias por desplazamientos y confinamientos.

818. Uno de los cuatro factores antes anunciados, es la situación de riesgo en contra de los líderes, líderesas y autoridades étnicas. Sobre este punto, se indicó que (i) "el riesgo se concretó en diferentes oportunidades a través de homicidios y, advirtió que las amenazas presentan un patrón de sistematicidad en contra de representantes de las comunidades, líderes, autoridades tradicionales y profesores" y (ii) que el SAT emitió 117 alertas por amenazas contra esta población. Además, en las sesiones técnicas de seguimiento del 2019 y el 2021 los intervinientes informaron sobre (iii) el modo en que "los actores armados, en su proceso de consolidación en los territorios, amenazan a los líderes y autoridades con el propósito de tener mayor control social sobre las comunidades"; y (iv) que existe un riesgo especial para los líderes en tres áreas: quienes denuncian las actividades ilícitas, quienes lideran procesos de restitución y retornos y aquellos que promueven la implementación del AFP.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

819. Además, la Corte encontró que hay un bloqueo institucional en materia de prevención por cuatro razones: "(i) la expansión y agudización del conflicto armado y la violencia; y, el retroceso en la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento (…); (ii) la continuidad de las prácticas inconstitucionales en materia de coordinación para la prevención del desplazamiento; (iii) el aumento sostenido en la solicitud de medidas de protección ante la UNP; y (iv) la falta de continuidad de la respuesta institucional en el marco de la pandemia".

820. Con fundamento en lo anterior, declaró que el ECI persiste en materia de prevención y protección. Además, emitió órdenes respecto de la política pública de prevención; sobre la coordinación interinstitucional para la atención de las regiones que afrontan crisis humanitarias recurrentes; en torno al programa de protección; y respecto de la respuesta institucional ante el contexto generado por la pandemia.

821. En el presente asunto se constata también, una insuficiente actuación del Estado, a pesar de los llamados de la Corte y de organismos internacionales. Aunque existen regulaciones de diferente naturaleza persiste la ausencia de capacidad institucional. Lo anterior considerando (i) que no es posible identificar un instrumento que integre las diferentes dimensiones de una política pública integral y específica cuyos objetivos, medios de acción, instancias de participación y mecanismos de seguimiento sean absolutamente claros. Respecto de los instrumentos previstos para la protección de los derechos es posible constatar fallas relacionadas con (ii) la asignación y ejecución de los esquemas de protección (individuales y colectivos sin atender el enfoque diferencial); (iii) la ineficaz respuesta estatal frente al sistema de alertas tempranas; (iv) la ausencia de articulación de las entidades responsables; (v) los ineficaces procedimientos de investigación y sanción de los delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos; y (vi) la ausencia de recursos para enfrentar la grave afectación de derechos. La Corte procede a fundamentar esta conclusión.

Ausencia de un instrumento que integre las diferentes dimensiones de una política pública integral y específica

822. Los derechos cuya titularidad se radica en los líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, tienen manifestaciones prestacionales más o menos acentuadas. En efecto, a pesar de que algunas de sus facetas se expresan en garantías de defensa tal y como ocurre, por ejemplo, con el derecho a que los funcionarios públicos se abstengan de realizar

declaraciones que los estigmaticen, la mayoría de los derechos referidos en esta providencia imponen acciones positivas del Estado. Ello implica desafíos teniendo en cuenta las dificultades que puede suponer la adopción y disposición de recursos, así como la organización institucional requerida.

823. A pesar de que la Corte es consciente de ello, considera necesario advertir que el estrecho vínculo que existe entre la satisfacción de esa dimensión prestacional y la protección de la vida e integridad de las personas tiene como efecto que esa faceta sea, en muchos casos, inmediatamente exigible. Así por ejemplo, el reconocimiento de un esquema de protección a una persona que se encuentra en situación de riesgo extraordinario implica el empleo de recursos de diferente naturaleza. Sin embargo, resulta a tal punto urgente que su satisfacción no admite aplazamiento ni discusiones extendidas cuando se encuentra probado que es requerido.

824. El extendido número de personas afectadas y la urgencia en su protección evidencia la importancia de que exista un *Plan de Acción escrito, vinculante, público y específico orientado a garantizar (i) de manera inmediata aquellas prestaciones de cuya eficacia depende la vida y la integridad de las personas y (ii) de forma progresiva aquellas prestaciones que contribuyan a optimizar, más allá de lo inmediatamente exigible, los derechos reconocidos.*

825. En la actualidad, el Estado ha adoptado diferentes instrumentos que buscan proteger la vida y la seguridad de la población líder y defensora de los derechos humanos. Sin embargo, no cuenta con un instrumento *que integre las diferentes dimensiones de una política pública integral y específica* que satisfaga condiciones mínimas que aseguren su efectividad.

826. Las entidades públicas consideran, sin embargo, que dicha política sí existe. La UNP[336] manifestó que ella está contenida en los Secretos 1740 de 2010, 2893 de 2011, 4912 de 2011, 1066 de 2015 y 1581 de 2017. En particular, aclaró la UNP, en este último se adoptó la "política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades".

827. Sin embargo, la Corte encuentra que estas medidas no están encaminadas específicamente a la protección de la población líder y defensora de derechos humanos, sino que se refieren en general *a la protección de ciertos miembros del Estado y agentes sociales*. En con-

creto, solo es posible encontrar una mención explícita a líderes sociales en el numeral 2 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

828. Ahora bien, además de los instrumentos normativos antes referidos, existen por lo menos dos documentos que pretenden establecer una política pública pero que parecen contraponerse en aspectos importantes. Por una parte, se encuentra vigente el Conpes 4063 de 2021 que establece la política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social, descrito en esta providencia. Igualmente se encuentra el Plan de emergencia para la protección a personas líderes sociales, defensoras de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz, acogido por el Gobierno en el año 2022 (en adelante Plan de Emergencia). No obstante, tales documentos no satisfacen las condiciones requeridas para atender la situación presentada.

829. El primero fue objeto de diferentes críticas por parte de los intervinientes en el presente proceso. Así, por ejemplo, en la audiencia pública del 28 de abril de 2022, el doctor Rodrigo Uprimny manifestó que esta política es ineficaz no solo porque (i) no contó con la participación de líderes y lideresas en su diseño, sino porque (ii) no respeta los estándares de protección de la población defensora de derechos humanos. En dicha intervención destacó que para que una política pública sea efectiva se debe implementar el AFP. En la misma dirección, en la audiencia pública del 28 de abril de 2022 Marco Romero Silva señaló que la política contenida en el Conpes 4063 de 2021 es restrictiva, de manera que carece de capacidad para responder adecuadamente a las graves vulneraciones de los derechos, además contribuye a la estigmatización del liderazgo social y de los territorios.

830. El segundo instrumento, el Plan de Emergencia, surgió de una propuesta presentada al actual Gobierno por diferentes organizaciones de derechos humanos. La línea No. 1 del Plan de Emergencia establece la adecuación normativa inicial de los programas de protección y de seguridad. Como parte de dicha adecuación incluye la derogatoria de los decretos 2137 de 2018 y el Decreto 1138 de 2021, que reglamentan el Plan de Acción Oportuna (PAO).

831. La Sala Plena encuentra que el Plan contiene elementos encaminados en la dirección de garantizar los derechos de los que son titulares los líderes y lideresas según lo indicado antes en esta providencia. Así, por ejemplo, propone la reinstalación y apertura de espacios de diálogo con la sociedad civil e instancias del AFP, tales como la IAN del SISEP, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, la Subcomisión de Derechos Humanos de la Mesa Única Nacional y la Mesa Nacional de

Garantías y de las Mesas Territoriales de Garantías. También resulta plausible que ordene la reinstalación de la Mesa de Género al interior de la UNP y de la Comisión de Derechos Humanos de los pueblos indígenas. Así mismo, la puesta en funcionamiento del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD).

https://www.ivanrincon.com/wp-content/uploads/2023/08/Auto-626-de-2023.pdf

832. Por otra parte, el Plan establece la necesidad de reconocer públicamente la labor de la población defensora de derechos humanos y adoptar medidas para enfrentar la estigmatización. Igualmente prevé medidas de justicia y contra la impunidad, estableciendo las actividades para evaluar el trabajo investigativo de la UEI de la FGN. Además, propone juzgados penales para el procesamiento y juzgamiento de conductas contra personas defensoras de derechos humanos.

833. Dicho Plan además contempla, con relación a las acciones preventivas y estratégicas de la Fuerza Pública, que su actuación se concentre en la función preventiva. Ello implica, según indica, que deberá responder por indicadores que reflejen la reducción del riesgo para liderazgos sociales, personas defensoras y firmantes del AFP, entre otros indicadores de mejoramiento de garantías de seguridad integrales. Todo lo anterior en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

834. Igualmente, el Plan propuesto dentro de la línea de respuesta de urgencia en medidas materiales de protección, impone a la UNP la realización de estudios de riesgo con trámite de emergencia pendientes a la población líder y defensora de derechos humanos que se encuentran en los 69 municipios priorizados (agrupados en 14 departamentos y 3 ciudades capitales), en un plazo no mayor a 30 días. Igualmente prevé la implementación de las medidas de protección en un plazo no mayor a 15 días, con enfoque étnico, territorial y de género. Además indica que el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá adoptar una estrategia para revisar y garantizar la implementación de las medidas cautelares individuales y colectivas adoptadas por la Comisión y la Corte IDDH, incluyendo las medidas para las defensoras, liderazgos y sus respectivos procesos colectivos.

835. En adición a ello en el referido documento se prevén varias medidas de indudable relevancia: (i) la reforma al reglamento del CERREM, a fin de permitir la participación activa de delegados poblacionales en la discusión sobre adopción de medidas, seguimiento a implementaciones y desmonte de medidas; (ii) la revisión de necesidades en transporte para la protección y (iii) la reestructuración del funcionamiento de la UNP.

836. La Sala Plena encuentra que ese Plan tiene, al menos *prima facie*, la aptitud para incidir positivamente en la realización de los derechos cuya violación ha sido constatada en este caso. En general, contiene elementos novedosos para la superación del ECI y constituye un gran avance que su construcción y formulación provenga de la sociedad civil conformada por los afectados.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

837. El plan retoma importantes elementos del AFP como la UNIPEP (Unidad Policial para la Edificación de la Paz), la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Instancia de Alto Nivel de la SISEP, la CSIVI (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación), la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, la Mesa Nacional y mesas Territoriales de Garantías. Además, se enfoca en poner en marcha el Decreto 660 de 2018 (https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85922) como epicentro de un nuevo modelo de protección colectivo. De ello se resalta la implementación de medidas de protección colectiva para organizaciones y comunidades que no se centran únicamente en medidas materiales de protección como vehículos blindados, escoltas armados o chalecos antibalas. Esto implica una concepción de protección con enfoque de seguridad humana, columna vertebral de la decisión que hoy adopta la Corte Constitucional según se desprende las consideraciones de esta providencia.

838. No obstante, existen cuatro deficiencias significativas. *Primero*, no ha sido adoptado formalmente por el Estado a través de un instrumento vinculante. *Segundo*, no establece compromisos de naturaleza presupuestal sostenidos en el tiempo. *Tercero*, no refiere la necesidad de contar con un base de datos unificada de defensores de derechos humanos, con el fin de que todas las entidades del Estado dispongan de información adecuada para que, en un marco respetuoso del derecho al habeas data, sea posible identificar y hacer seguimiento a su situación de seguridad[337]. *Cuarto*, su efectiva ejecución no es medible. Estas deficiencias no son menores pues de ello depende la adopción de medidas realmente eficaces y cumplibles. *Quinto,* no desarrolla un enfoque de derechos a partir de los contenidos generales y específicos que han quedado definidos en esta providencia.

839. *Primero*, como se explicó, el Plan surgió de la sociedad civil y el Gobierno Nacional, en diferentes foros, ha ordenado su implementación. Sin embargo, más allá de la voluntad del Gobierno en cumplir con este no se ha incorporado en un instrumento normativo vinculante. La población líder y defensora de derechos humanos debe contar con un plan de acción escrito, vinculante, público y específico orientado a garantizar (i) de manera inmediata aquellas prestaciones de cuya eficacia depende la vida y la integridad de las personas y (ii) de forma progresiva aquellas prestaciones que contribuyan a optimizar, más allá de lo inme-

diatamente exigible, los derechos reconocidos. Solo de esta forma es posible exigir del gobierno su ejecución. Expresar públicamente la adopción del Plan no necesariamente vincula al Gobierno con su cumplimiento, más cuando en 2006 (http://www.hchr.org.co/publicaciones/cronicadh/cronicadh60.pdf) otros gobiernos.

840. Un plan de acción basado en la garantía de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos debe ser permanente en el tiempo. Ello solamente será posible si se adoptan las medidas adecuadas de vinculatoriedad.

841. *Segundo*, la efectividad del cumplimiento del PAO solo es posible con la asignación presupuestal necesaria para ello. Una lectura detenida del instrumento permite concluir que prioriza su ejecución en el territorio. No obstante, tal como se advirtió en el análisis de los casos, uno de los principales obstáculos para que las entidades territoriales cumplan con sus funciones es la ausencia de presupuesto. Aunque exista voluntad del Gobierno para ejecutar el Plan, ello depende en gran medida de garantizar las apropiaciones presupuestales suficientes para cumplir el objetivo y este asunto debe estar incluido de forma explícita en el Plan.

842. A manera de ejemplo, algunas de las metas a corto plazo (primeros 100 días de gobierno) del Plan de Emergencia se refieren a la derogación del Decreto 2137 de 2018 y el Decreto 1138 de 2021 por medio de los cuales se reglamenta el PAO, a la derogación de los Decretos 1139 de 2021 y 1064 de 2022 que establecen modificaciones al Programa de protección estatal a cargo de la UNP, a la expedición de una directiva presidencial para el reconocimiento y no estigmatización de la defensa de los derechos humanos y de la vida de las personas firmantes del AFP, nombramiento de un oficial de la Policía a cargo del plan de protección. Superados los 100 días no existe evidencia suficiente de que estas medidas hayan incidido materialmente en la protección de los derechos. Destaca la Corte que además de no existir un mecanismo para exigir el cumplimiento del Plan de Emergencia, se encuentra vigente el plan propuesto por el Gobierno anterior lo cual genera duplicidad de medidas y funciones.

843. *Tercero*, el Plan no indica la necesidad de contar con una base de datos unificada de la población líder y defensora de derechos humanos, con el fin de que todas las entidades del Estado dispongan de la misma información no solo para la adopción de medidas a su favor sino para valorar la eficacia del Plan. La ausencia de esta base de datos ha generado múltiples inconsistencias en las estadísticas del gobierno, de los órganos de control y de la socie-

dad civil. A la fecha, es casi imposible ofrecer una cifra precisa sobre los delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos, sin dicha estadística unificada también se dificulta la medición del cumplimiento de metas. (http://www.derechos.org.co/verpublicacion.php?id=12063&vtid=605).

844. Lo anterior, se relaciona de forma directa con la cuarta falencia identificada. La ausencia de una base de datos unificada sumada a la inexistencia de indicadores de goce de derechos (IGED), dificulta la medición de la efectividad de la política pública. En el Auto 331 de 2019, la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-035 de 2004 reiteró que "[l]os 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 desplazada; y (ii) una función instrumental, como medio de prueba para evidenciar la materialización de los derechos de la población desplazada en el proceso de seguimiento a la superación del ECI". En conclusión, el Plan debe contener este tipo de indicadores para efectos de que el Gobierno, los interesados, los organismos de control y la ciudadanía en general puedan hacer seguimiento a su efectividad.

845. *Quinto*, la adopción de un enfoque de derechos es fundamental en el desarrollo de cualquier plan encaminado a la protección de personas que asumen la vocería de las comunidades para la defensa de los derechos humanos. Si bien los planes existentes pueden tener alguna referencia a dicho enfoque, es indispensable que, a partir de un enfoque de seguridad humana, se tomen en serio cada una de las dimensiones o facetas relevantes de los derechos, tal y como ellos han sido identificados en esta providencia. Ello, naturalmente, no se opone a la adopción de medidas adicionales o complementarias.

846. En síntesis, la Corte concluye que el Estado ha adoptado diferentes instrumentos que buscan proteger la vida y la seguridad de la población líder y defensora de los derechos humanos. Sin embargo, no cuenta con un instrumento *que integre las diferentes dimensiones de una política pública integral y específica* que satisfaga condiciones mínimas que aseguren su efectividad. Ahora bien, el Plan de emergencia para la protección a personas líderes sociales, defensoras de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz (2022), es un instrumento adecuado como punto de partida para establecer una ruta de protección de derechos de la población; sin embargo, no resulta suficiente según lo indicado en esta providencia.

Instancias participativas

847. En el presente proceso, la PGN, la Defensoría del Pueblo, los accionantes y las diferentes organizaciones señalaron la necesidad de reactivar las instancias de participación con la población líder y defensora de derechos humanos. Ellas se encuentran suspendidas desde finales del 2019, con el levantamiento unilateral de la Mesa Nacional de Garantías para la Labor de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales - Espacio de Confluencia[338].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

848. Si bien el Plan de emergencia para la protección a personas líderes sociales, defensoras de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz, tiene por objeto reactivar las diferentes instancias, entre ellas las mesas territoriales de garantías, no existen elementos que permitan afirmar que en la actualidad estén operando con la periodicidad debida. Tampoco se evidencia que las instituciones territoriales hayan dispuesto instrumentos para acoger dichas instancias.

Esquemas de protección individuales

849. La PGN identificó algunos obstáculos o barreras que se presentan en la asignación de los esquemas de protección[339]. Dicha entidad refirió los siguientes: (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[340]; (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 tipo 1, 2, 3 o 4; (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.

850. Por su parte, la UNP manifestó que (i) el marco normativo reconoce un número reducido de medidas de protección[341] y (ii) existen dificultades en la evaluación del riesgo por la ubicación del evaluado, pues a veces se ubican en zonas lejanas, con presencia de grupos al margen de la ley, que controlan el ingreso a la zona y afecta la posibilidad de que el analista ingrese[342]. También advirtió (iii) la dificultad de acceso para entregar el esquema de protección, principalmente en materia de transporte[343]. Asimismo, reiteró que (iv) la planta de personal de la entidad no es suficiente para suplir la cantidad necesaria de escoltas asignados a los protegidos, por lo que se hace necesario contratar el servicio de protección con empresas externas.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

851. En la audiencia pública, Marco Romero Silva argumentó que la UNP debe desarrollar estrategias dirigidas a que los peticionarios conozcan efectivamente los requisitos necesarios para el trámite de su solicitud. Señaló que entre los años 2016 y 2021 el 40.4% de las solicitudes fueron atendidas sin trámites adicionales, al tiempo que el 41.9% fueron devueltas al peticionario o beneficiario por información incompleta. A su vez, los peticionarios reiteraron la solicitud por no haber recibido respuesta oportuna a la misma en un 13% de los casos y se redirigieron por falta de competencia un 2.9% de las solicitudes.

852. Señaló que solo el 7.1% de las solicitudes recibidas entre los años 2016 y 2021 tuvieron una respuesta favorable. Indicó además que de los 271 municipios en los que se reportan homicidios de personas defensoras de derechos humanos, 101 (37,3%) no registran beneficiarios de la UNP. Igualmente, no se ha conseguido que la protección se otorgue en los lugares donde ella se requiere con mayor urgencia dado que los homicidios en contra de las personas que ejercen labor de defensa de derechos humanos se concentran especialmente en los municipios de menor capacidad institucional (87.24%) y de estos, el 72% corresponden a la categoría 6.

853. Lourdes Castro García[344] manifestó en la audiencia pública que la lentitud de los procedimientos en la gestión de las medidas de protección tiene varias consecuencias: (i) demoras en el ciclo del trámite de la solicitud durando en promedio entre siete meses y un año y (ii) pérdida de la calificación de riesgo extraordinario asignada a un líder social o defensor de derechos humanos. También señaló dificultades como la asignación de un teléfono celular en lugares de escasa cobertura telefónica o de botones de pánico en lugares remotos de difícil acceso, así como la inexistencia de una ruta de medidas de protección colectiva.

854. Con relación a este asunto, la propia UNP reconoce que en el marco normativo se cuenta con una restricción al tipo de medidas de protección para implementar[345]. Por lo anterior, sostuvo que es necesario diseñar medidas de protección, atención y asistencia complementarias a las materiales de protección individual y colectiva con carácter diferencial tanto territorial como poblacional[346]. Por ejemplo, manifestó que debía considerarse la inclusión de apoyo para cubrir el valor de combustible y parqueaderos que, inicialmente, no está contemplado dentro de las medidas[347]. Además, llamó la atención sobre la falta de un término para implementar las medidas previstas en el acto administrativo que otorga medidas cautelares[348].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

855. Acerca de la adopción de un enfoque diferencial, en la audiencia pública realizada, la interviniente Erlendy Cuero Bravo manifestó que uno de los principales obstáculos frente a los esquemas de seguridad es la ausencia de enfoques diferenciales, interseccionales y territoriales en su implementación. Sobre el enfoque de género, afirmó que los escoltas hombres gritan a las mujeres, no les obedecen, se quejan ante la UNP sin ninguna razón o les toman fotos. Además, advierte que se asignan escoltas hombres a víctimas de violencia sexual.

856. Para Lourdes Castro, la poca atención que se le brinda a los solicitantes y protegidos tiene como consecuencia que no se generen lazos de confianza con la UNP. Esto sucede, por ejemplo, cuando no se toman en consideración las características particulares en relación con la cultura y contexto social de la persona o no se asigna para la protección del solicitante una persona que haga parte del círculo de confianza de aquel. Además, indicó que no existen medidas de protección focalizadas en las necesidades particulares de las mujeres, los miembros de la comunidad LGTBQI+ y las comunidades étnicas. Igualmente, señaló que la participación de miembros del extinto DAS o ex integrantes de la Fuerza Pública en los comités de análisis de riesgos implica una visión militarista.

Esquemas de protección colectivos

857. En la audiencia pública, el interviniente Franklin Castañeda informó que el objeto del Programa de Seguridad para Comunidades y Organizaciones en los Territorios -desarrollado en el Decreto 660 de 2018- consiste en la protección colectiva de comunidades rurales y organizaciones sociales. Su implementación, aseguró, debe ser una de las respuestas estatales a los riesgos advertidos por el sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, en la aplicación del Decreto 660 de 2018, ha sido reducido a otros programas, al punto que pareciera no existir una oferta estatal para poner en marcha el decreto y en consecuencia, en los pocos casos que se ha iniciado su implementación se ha hecho cuando una organización lo ha demandado o por una orden judicial.

858. Para el año 2022, al menos 72 organizaciones y comunidades en riesgo solicitaron al Ministerio del Interior la implementación del precitado Decreto en su territorio. Sin embargo, el Ministerio ha informado en las sesiones del Comité Técnico Nacional que solo existe disponibilidad presupuestal para beneficiar a cuatro organizaciones o comunidades solicitantes en este año, dejando por fuera del Programa al 94.5% de las solicitudes recibidas en solo los primeros 4 meses del 2022.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

859. Sumado a ello, al resolver los casos concretos la Sala Plena advirtió la necesidad de reconsiderar la implementación de las medidas de protección colectivas. No parece 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. Menos aún resulta adecuado concretar las medidas de protección colectiva en la entrega de elementos para las comunidades y no priorizar la efectiva protección a partir de vigilancia, cámaras de seguridad, fortalecimiento de las guardias indígenas, entre otras.

860. Al respecto, el accionante e interviniente en la audiencia pública Oscar Gerardo Salazar precisó que la protección colectiva no es igual a la sumatoria de medidas individuales ni del uso compartido de los esquemas de protección por varios integrantes de una misma organización o comunidad. Por lo tanto, es necesario un cambio de paradigma en la protección que conlleve a la adopción de medidas que protejan la defensa de los derechos humanos ejercida desde una colectividad.

861. En su concepto, la ruta de protección colectiva implementada por la UNP no es realmente de carácter colectivo. Por el contrario, consiste en acciones de protección individuales que se asignan a una pluralidad de sujetos que hacen parte de una organización, pero no tienen, en sí mismas, un enfoque colectivo. En igual sentido, la mayoría de las medidas adoptadas carecen de un análisis del contexto en el cual se desenvuelven los líderes sociales y defensores de derechos humanos, lo que tiene tres consecuencias: (i) falta de confianza de la comunidad en la institucionalidad; (ii) ineficacia de las respuestas de las entidades públicas; y (iii) afectación de la labor de defensa de los derechos humanos como resultado de la ineficacia de las medidas adoptadas para la protección de los líderes sociales.

Sobre el sistema de alertas tempranas

862. En la audiencia pública, Marco Romero Silva indicó que las recomendaciones emitidas por el SAT están dirigidas en un 71.8% a salvaguardar o prevenir las afectaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal. Por su parte, las medidas dirigidas a la garantía de acceso a la justicia corresponden al 8.5% de las recomendaciones, mientras que aquellas dirigidas a salvaguardar los derechos asociados a la labor de defensa (participación, reunión, asociación, expresión, opinión, manifestación y acceso a recursos)

tan solo representan el 7.4%. Esto significa que las recomendaciones tienen por objeto proteger a las personas defensoras, pero no a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

863. Sostuvo que para el año 2016 en el 81.1% de los municipios alertados por el SAT y con recomendaciones de la CIPRAT, en los que se implementaron medidas de protección, se registraron homicidios en contra de personas defensoras de derechos humanos. Ese porcentaje ha variado: en el 2017 el 76.9%, en el 2018 el 71.6%, en el 2019 el 62.4% y en el 2020 el 59.5%. En términos generales, únicamente en el 29,7% de los municipios hubo una respuesta de protección que se puede valorar como efectiva, en tanto no se materializaron los homicidios.

864. El Defensor del Pueblo identificó algunos obstáculos frente al adecuado desarrollo del SAT. Destacó (i) la falta de asignación presupuestal para adoptar las medidas necesarias que demandan cada una de las alertas tempranas; (ii) las limitaciones de acceso a algunos territorios; (iii) la baja capacidad de respuesta de los entes territoriales; (iv) la falta de articulación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales para brindar respuesta oportuna para la superación de los riesgos que se presentan; (v) el desconocimiento del principio de participación, respecto a la implementación de medidas de concertación y mitigación de riesgos; (vi) las inconsistencias de la focalización territorial y poblacional en la adopción de medidas de prevención frente a los riesgos que se advierten; y (vii) las barreras administrativas para enfrentar las situaciones de riesgo que se presentan en los territorios.

865. Por su parte, la PGN indicó que una de las mayores dificultades en esta materia consiste en que, a pesar de que se ha solicitado a las entidades territoriales que adopten acciones, estas cuentan con poca capacidad de respuesta debido a la falta de recursos humanos y a la ausencia de planeación e incorporación de acciones en (i) los planes integrales de prevención municipales y (ii) los planes de contingencia, así como (iii) en otros instrumentos para la prevención de riesgo de asesinatos de líderes sociales y comunidades[349].

866. Vale la pena resaltar que el Plan de Emergencia para la protección a personas líderes sociales, defensoras de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz, busca el fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante las Alertas Tempranas. Para ello propone, a corto plazo, convocar a las CIPRAT en los municipios priorizados con el fin de implementar las recomendacio-

nes de las alertas tempranas y la definición de una metodología para la producción de planes de acción dentro de las CIPRAT. A mediano plazo, establecer un protocolo y metodología del funcionamiento de las CIPRAT, así como para instalar los Comités Territoriales de Prevención.

https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/SU546-23.htm#_ftn350

Actuación articulada de las entidades responsables

867. La UNP afirmó que las entidades territoriales no adoptan acciones propias a pesar de ser las primeras responsables frente a la prevención y protección de líderes sociales[350]. Por su parte, en su intervención en la audiencia pública, Lourdes Castro indicó que falta una debida articulación entre las diferentes instituciones gubernamentales para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos, lo cual tiene como consecuencia que este deber recaiga únicamente sobre la UNP.

Sobre la investigación y sanción de los hechos

868. La FGN manifestó que existen diferentes razones que dificultan su labor[351]: (i) las barreras geográficas o de orden público impiden que fiscales delegados e investigadores ingresen a la escena de los hechos, lo cual, asociado al paso del tiempo, afecta el resultado investigativo; (ii) es difícil materializar la captura de los responsables; (iii) los lazos de confianza con las organizaciones sociales no son suficientemente fuertes; y (iv) las dinámicas de violencia que persisten en algunos territorios impiden su intervención.

869. Durante su participación en la audiencia pública, Marco Romero Silva indicó que entre el 2016 y el 2021 (i) en un 26.29% de los casos de homicidio, no ha sido posible establecer claramente la causa; (ii) tan solo en el 33.71% de los casos de homicidios contra personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, existe una relación entre el homicidio y la presencia de economías ilegales; (iii) el 23.72% de dichos homicidios están asociados a conflictividades sociales relacionadas con la visibilización, denuncia e interposición de mecanismos judiciales y administrativos por casos de corrupción, estigmatización, ejercicio de la protesta social, oposición a proyectos minero energéticos y agroindustriales, oposición política, entre otros.

870. Lourdes Castro, por su parte, identificó cinco obstáculos o deficiencias en la labor desempeñada por la FGN: (i) la entidad presenta a la opinión pública una serie de cifras que demuestran supuestos avances en las labores de investigación que no corresponden con la realidad y (ii) el concepto de esclarecimiento que asume la FGN resulta ser distorsionado, por cuanto no corresponde a aquel desarrollado por las diferentes organizaciones de derechos humanos e importantes académicos[352]. A su juicio, de los 417 casos denunciados por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tan solo 89 han terminado en sentencias.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

871. Advierte además, (iii) que el concepto de sistematicidad adoptado por la FGN a efectos de otorgar estadísticas sobre esclarecimiento de casos no resulta claro, es decir, no atiende a las conductas punibles sistemáticas cometidas contra la población líder y defensora de derechos humanos; (iv) existen escasos resultados en el desmantelamiento de las organizaciones criminales; (v) la FGN cuenta con 13 unidades especiales de investigación a nivel nacional, que **resultan insuficientes** frente a la existencia de 64 estructuras criminales identificadas, según una investigación adelantada por INDEPAZ. Por último, (vi) los niveles de esclarecimiento de los hechos denunciados son realmente muy bajos si se tiene en cuenta que, entre los años 2016 y 2021, solo han sido judicializadas 217 personas por conductas punibles cometidas contra la población líder y defensora de derechos humanos.

(iii) La incorporación de prácticas y/o procedimientos paralelos y contrarios al ordenamiento jurídico para garantizar la efectividad de los derechos violados, tales como la normalización de que las personas tengan que acudir a la acción de tutela para acceder a un derecho fundamental

872. De las pruebas aportadas al proceso es posible concluir que existe un aumento en el número de esquemas de seguridad que son asignados en virtud de una acción de tutela y que se presenta un uso reiterado de este mecanismo judicial para obtener la protección.

873. La UNP[353] informó que desde el año 2012 y hasta el año 2020 un total de 75 accionantes fueron defensores de derechos humanos. Inicialmente, el director de la UNP indicó que desde el año 2012 se presentaron 1.330 tutelas contra la entidad y el Ministerio del Interior, de las cuales 678 fueron concedidas y 552 negadas[354]. Posteriormente en la audiencia pública precisó la cifra señalando que desde el año 2012 se han presentado 3.245 acciones de

tutela, de las cuales 2.107 han sido falladas a favor de la entidad y 1.089 en contra. Por último, informó que en el año 2019 se asignó un esquema de seguridad colectivo en virtud de una acción de tutela y en el 2020 esto evitaron 3 sucesos de ocasiones[355].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=12063268&cid=605)

874. En la audiencia pública, Rodrigo Uprimny indicó que se está generando un uso de acciones de tutelas para resolver problemas que requieren de soluciones estructurales con garantías de seguridad en las regiones. Por su parte, la interviniente Erlendy Cuero Bravo manifestó que existe un constante desmonte de esquemas, lo que lleva a la presentación de acciones de tutela.

875. Las cifras evidencian con suficiencia que la acción de tutela se ha erigido en un instrumento habitual para obtener la protección del derecho a la seguridad debido a la inacción o actuación deficiente de la UNP.

(iv) La omisión en la adopción de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de las garantías fundamentales

876. Como se indicó anteriormente, la Corte encuentra que el Gobierno Nacional ha adoptado algunos instrumentos normativos (decretos ley en desarrollo del AFP) así como medidas administrativas y presupuestales para enfrentar la problemática de los líderes y las lideresas sociales. Sin embargo, su definición y ejecución no han sido suficientes para cumplir con tal fin. En esta providencia, la Corte ha identificado no solo omisiones del Estado en la garantía de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos, sino que las medidas adoptadas han sido, en definitiva, insuficientes.

877. En su intervención ante la Corte Constitucional, Dejusticia presentó un informe de cumplimiento de las garantías de seguridad para la población líder y defensora de derechos humanos y concluyó que su implementación es muy baja. Las garantías que materializan la obligación de respeto, en su concepto, no tienen programas ni planes que diseñen medidas contra la estigmatización en el marco de las funciones del Consejo de Paz y Reconciliación. Asimismo, aseguró que no hay seguimiento de la implementación de las medidas inmateriales del Decreto 660 de 2018.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

878. Además, las instancias y programas relacionados con la obligación de prevención del derecho a defender derechos tienen serios problemas: no hay coordinación para la respuesta entre instancias y entidades para precaver riesgos alertados; no hay esclarecimiento efectivo de los hechos ni de los contextos que rodean las agresiones contra líderes sociales (Decreto 898 de 2017); y falta participación de organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones que tiene lugar en instancias coordinadoras (Decreto 154 de 2017). Además, no existen enfoques diferenciales y presupuesto suficiente para cumplir lo dispuesto en el Decreto 660 de 2018.

879. Frente a la obligación de protección que el AFP materializa a través de la protección colectiva, establecida en los Decretos 660 de 2018 y 2078 de 2017, no se tiene información suficiente. La que se encuentra disponible permite afirmar que el nivel de implementación es bastante bajo.

880. Por último, faltan planes, objetivos, metas e indicadores de seguimiento que coordinen la respuesta estatal tanto a nivel central como territorial de manera clara y constante. En ese sentido, es importante anotar que los indicadores de seguimiento muchas veces responden exclusivamente a la instalación de las instancias cuando, además, deberían responder al goce efectivo de derechos a través de indicadores de proceso y resultado.

881. En este caso, la Sala Plena considera que la existencia de diferentes instrumentos normativos que procuran la protección de la población líder y defensora de derechos humanos no desvirtúa la prolongada omisión imputable a diversas autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar la efectividad de las garantías superiores. La obligación de prevención, protección y respeto no se refleja en la profusa emisión de regulaciones. Ello ha demostrado no ser efectivo.

882. Una situación similar enfrentó la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004. En esa oportunidad, a pesar de la existencia de un régimen normativo amplio, se advirtió la *ausencia de capacidad institucional* para instaurarlo. La Corte constató que en todos los niveles de la política pública de atención a la población desplazada existían problemas graves relacionados con la capacidad institucional del Estado para proteger los derechos de la población desplazada.

(v) La existencia de una problemática cuya intervención requiere de la acción conjunta y coordinada de distintas autoridades, de compleja ejecución, duración prolongada y que requiere de esfuerzos presupuestales significativos

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

883. Para esta corporación no existe duda de que, para resolver la problemática, es necesaria la actuación de múltiples autoridades. De hecho, las actuaciones que se adoptan hoy en día requieren la concurrencia de un número significativo de entidades que no solo hacen parte de diferentes ramas del poder sino de diversos niveles territoriales.

884. En esa dirección, la PGN[356] informó que para hacer seguimiento a las alertas tempranas se requiere (i) el apoyo de la Defensoría del Pueblo; (ii) la intervención de las entidades territoriales y (iii) la participación de la CIPRAT. También indicó que es imperativo el trabajo articulado e integrado entre instituciones del Estado, órganos de control, organismos internacionales y entidades de gobierno con las organizaciones de la sociedad civil y plataformas de defensores de derechos humanos para contrarrestar las violencias directas y estructurales que los afectan[357].

885. De la misma manera, la UNP señaló que existen 18 entidades con responsabilidades dentro de la política pública de seguridad prevista en el Decreto 1581 de 2017. Estas son: 1. El Ministerio del Interior. 2. El Ministerio de Defensa Nacional. 3. El Ministerio de Justicia y del Derecho. 4. El Ministro de Minas y Energía. 5. El Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto. 6. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. 7. La UARIV. 8. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. 9. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización. 10. La UNP. 11. Las Fuerzas Militares. 12. La Policía Nacional. 13. La FGN. 14. La PGN. 15. La Defensoría del Pueblo. 16. Las Gobernaciones. 17. Las Alcaldías. 18. Las personerías distritales y municipales[358].

886. Igualmente, se encontró que existe una problemática con los medios de ejecución que tiene la UNP para proteger a la población. Lo anterior, por cuanto los servicios de seguridad son tercerizados dado que la UNP no cuenta con suficiente personal. Ello ha impedido, en algunas oportunidades, la admisión de escoltas con enfoque diferencial o la atención al estado de los vehículos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

887. La Corte constata que la efectividad de la política pública depende en gran parte de la existencia de una suficiente asignación presupuestal. De forma concreta, por ejemplo, el Ministerio de Defensa informó que no cuenta con un presupuesto específico para atender la problemática, de modo que las acciones encaminadas a proteger los líderes y líderesas sociales deben financiarse con los presupuestos de funcionamiento de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional[359].

888. La PGN manifestó que no existe un plan de medidas para financiar la implementación y sostenibilidad de la Directiva N° 001 de 2019. También señaló que, a pesar de que se ha solicitado apoyo de las entidades territoriales para adelantar acciones en materia de prevención y protección, estas cuentan con pocos recursos económicos y humanos[360].

889. Según Gilberto Toro Giraldo[361], los recursos destinados a través del Sistema General de Participaciones no son suficientes para suplir las necesidades concretas de cada municipio, pues la protección debe otorgarse con cargo a los recursos de libre inversión, que solo representan el 5.9% del Sistema General de Participaciones. Por lo anterior, las competencias que tienen que asumir para la protección de los líderes sociales, se contraponen con la atención a otros programas relacionados con la población desplazada, la primera infancia, las mujeres los adultos mayores y el saneamiento básico.

890. Además, según la UNP, una de las barreras relacionadas con la asignación de esquemas de protección es que la entidad tiene un presupuesto limitado de cara al alto volumen de medidas de seguridad solicitadas. El presupuesto se agota mucho antes de terminar la vigencia fiscal[362]. Adicionalmente, resaltó que a pesar de que el CERREM emite la recomendación de ciertas medidas de protección, estas sobrepasan el monto de las apropiaciones de la UNP contenidas en la ley de presupuesto.

891. Con relación al funcionamiento de las mesas territoriales, el Ministerio del Interior[363] informó que el financiamiento de estas depende de las gobernaciones de estos entes territoriales. Al respecto, sostuvo que uno de los principales obstáculos para el financiamiento de estas mesas ha sido la falta de presupuesto en los departamentos[364].

892. Sobre la implementación de medidas de protección colectiva, en la audiencia pública del 28 de abril de 2021 el accionante Franklin Castañeda indicó que para la fecha 72 organizaciones y comunidades en riesgo habían solicitado al Ministerio del Interior la implementa-

ción del Decreto 660 de 2018. No obstante, esta entidad había informado en el Comité Técnico Nacional que solo existe disponibilidad presupuestal para beneficiar a 4 organizaciones o comunidades solicitantes este año, dejando por fuera del programa al 94.5% de las solicitudes recibidas.

http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/SU546-23.htm#_ftn605

(vi) El hecho de que si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial

893. Como se indicó antes, no existe una base de datos para establecer el número de defensores de derechos humanos. Sin embargo, es posible calcular un estimado de esta población, al menos a partir de aquellos que han accedido a protección por parte de la UNP. El director de la UNP informó en la audiencia pública que, en total, las solicitudes de protección de la UNP, desde el año 2014 a la fecha fueron 78.871. De esas solicitudes, 7.324 son beneficiarios de medidas de protección, de los cuales 3.652 personas surgen como líderes o lideresas sociales, es decir, un porcentaje de 46% aproximadamente está dirigido a la protección de la población líder y defensora de derechos humanos.

894. Aunque no es preciso decir que las 3.652 personas protegidas tuvieron que acudir a la acción de tutela, el presupuesto parte de una valoración hipotética.

895. Adicionalmente, el número posible de líderes y lideresas sociales que existen en Colombia y que de alguna forma han alertado sobre una amenaza contra su vida se puede explicar, por ejemplo, a partir de las cifras informadas por la Defensoría del Pueblo, así:

> "El Defensor del Pueblo informó que entre los años 2016 y 2022 se profirieron 211 alertas tempranas. Además, indicó que entre 2012 y 2015 se registraron 237 vulneraciones a los derechos de los líderes sociales por las conductas de: amenazas de muertes, ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, homicidios múltiples -entendido como masacres-, privación arbitraria de la libertad, tratos crueles e inhumanos, entre otros. Posteriormente, entre los años 2016 a 2021, se registraron 5060 conductas contra la población líder y defensora de derechos humanos en 547 municipios en los 32 departamentos del país, que pueden discriminarse así: amenazas (3700), homicidios (898), atentados (224) y desplazamientos forzados (47). Las amenazas representan la conducta más reiterada en los siguientes lugares: Bogotá (265), Norte de

Santander (268), Magdalena (246), Cauca (222), César (207) y Chocó (191). Los grupos sociales más afectados como consecuencia de las amenazas han sido: líderes y defensores de víctimas del conflicto armado (564), líderes comunitarios (541), líderes indígenas (490) y líderes comunales (470)".

896. De este modo, para la Corte es claro que, *si todas las personas afectadas por la situación acudieran a la acción de tutela para exigir la protección de sus derechos, la capacidad del sistema judicial para responder a tales solicitudes no sería suficiente* ante la indudable congestión que se ocasionaría. Las cifras conocidas en el proceso y señaladas anteriormente así lo confirma.

Consideraciones finales y alcance de la decisión

897. La valoración realizada ha permitido a la Corte constatar la existencia de un ECI debido a la falta de concordancia entre la persistente y grave violación de los derechos fundamentales de la población líder y 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.

898. Esa conclusión ha sido el resultado de contrastar información de fuentes diferentes. En efecto, ha tenido origen en los expedientes de tutela seleccionados, en los documentos aportados por las diferentes autoridades y organizaciones, así como en los informes recibidos con ocasión de la audiencia pública realizada por la Sala Plena.

899. No le corresponde a la Corte ocuparse directamente de cada una de las variables de la política pública relacionada con la protección de los derechos de los líderes y lideresas sociales. Tampoco es su tarea detenerse en cada uno de los defectos que puedan predicarse de su formulación o ejecución. Esa es una atribución que le ha sido asignada a otros órganos estatales y que, en razón de su legitimación democrática o de su capacidad técnica, disponen de mejores elementos de juicio para proceder en esa dirección.

900. No obstante, si como ha ocurrido en este caso la Corte constata la existencia de una violación sistemática de derechos fundamentales y, al mismo tiempo, consigue identificar algunas de sus causas centrales, surge para ella, en virtud del principio de colaboración armó-

nica previsto en el artículo 113 de la Constitución, no solo el deber de notificar la existencia de dicho estado de cosas a las autoridades responsables. También le corresponde -además de adoptar las decisiones relativas a los asuntos que le han sido solicitado la protección de la jurisdicción constitucional- definir algunas de las acciones que las autoridades deben emprender para, en desarrollo también del deber de colaboración armónica, superar las dificultades que han originado el referido estado de cosas contrario a la Constitución.

https://relatoria.corteconstitucional.gov/vistas/vistas.php?id=120624&cid=405

901. La Sala Plena ha encontrado que las causas de la violación no se encuentran completamente relacionadas con la ausencia de instrumentos o instancias para la protección de los derechos cuya violación se ha identificado. Sin embargo, la existencia de un plan articulado en un instrumento claro y preciso sí ha contribuido a la infracción de los derechos. En adición a ello existen graves deficiencias en la organización de los recursos humanos y materiales disponibles, así como en asignaciones presupuestales probablemente insuficientes. Tales circunstancias, que pueden obedecer a la falta de voluntad institucional para dialogar e interactuar conjuntamente, exige de las autoridades un esfuerzo por ajustar sus propios comportamientos. A juicio de la Corte ello puede contribuir efectivamente a enfrentar las fallas estructurales aquí detectadas.

902. Es cierto que pueden existir límites normativos, relacionados por ejemplo con las medidas de protección que puede brindar la UNP. Tales dificultades deben superarse a través de la expedición de las normas correspondientes. Su ausencia actual, sin embargo, no puede producir una parálisis en la ejecución de las acciones a disposición de las autoridades administrativas. El uso de los instrumentos disponibles para la protección de la población afectada requiere, además de voluntad política para optimizar sus resultados, de un compromiso permanente por cumplir de manera articulada y ordenada los deberes legales y constitucionales de los funcionarios.

903. Las autoridades administrativas del orden nacional y territorial, así como los demás organismos titulares de funciones de protección de los derechos constitucionales tienen una responsabilidad especial frente a la situación identificada por la Sala Plena.

904. La Corte ha constatado, a partir de diferentes intervenciones, que el contenido del AFP es un referente fundamental en la discusión sobre los mejores instrumentos para la protección de los líderes y lideresas sociales. Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Acto Legislativo 2 de 2017 y en la Sentencia C-630 de 2017, “las autoridades, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados con el fin de cumplir de buena fe con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, en el marco de lo

convenido, sin que sea admisible adoptar medidas que no tengan como propósito implementar o desarrollar lo acordado". En esa dirección dicho instrumento debe ocupar un lugar preferente al momento de que las autoridades tomen las medidas para el respeto, la garantía y la protección de los derechos de la población destinataria de esta decisión.

905. Constituye una prioridad indiscutible asegurar que las personas que, en medio de dificultades y al amparo del orden jurídico, alzan la voz por sus comunidades y para la protección de los derechos humanos no sean acalladas. *Sus palabras y sus acciones no pueden coexistir con una actitud que asuma la privación de sus derechos como una situación inevitable.* La muerte violenta, el miedo causado y la huida no pueden encontrar terreno fértil en una sociedad que se asienta en la Constitución de 1991. Los derechos humanos son la expresión de la idea moral de civilidad que no puede perderse en el "marasmo institucional"[365] asociado a la ineficiencia estatal.

906. En este punto es importante, además, visibilizar la necesidad de coordinar e integrar en un continuo de política pública la seguridad y el acceso a la justicia de diferentes grupos (líderes sindicales, gremiales y políticos), sin perjuicio de enfatizar en las particularidades de los líderes sociales y los defensores de derechos humanos. No se trata de incorporarlos en las medidas presentes o hacer depender las medidas especiales adoptadas con el ECI de las que se implementen para otras poblaciones o para la generalidad de la comunidad. Sin embargo, resulta necesario coordinar e integrar su protección.

907. La Sala Plena encuentra que en una situación como la analizada en esta oportunidad, más allá de fijar criterios sustantivos definitivos acerca del modo en que deben actuar las diversas autoridades, le corresponde establecer mecanismos para evitar la inercia y favorecer la actuación coordinada de las autoridades. Ello debe tener lugar, además, en un contexto presidido por la participación y deliberación con organizaciones sociales, así como la discusión técnica con expertos en la configuración de políticas públicas.

908. El cumplimiento ordenado de las etapas que más adelante indica la Corte contribuirá a que las autoridades, en diálogo directo con los interesados, identifiquen las deficiencias de las reglas y prácticas actuales, así como las estrategias para superarlas. En todo caso, considerando la urgencia que tiene la adopción del plan ordenado, el tiempo para ello no puede ser ilimitado. Algunos podrán considerar que se trata de un nuevo impulso que quedará preso de

la inacción o falta de coordinación institucional. Ello no puede ocurrir una vez más frente a la urgencia que el presente asunto tienen para la sociedad colombiana. No es válido ahora ni el retroceso ni el estancamiento en el goce de los derechos.

http://www.ivlex.com.co/vlex/?id=1206326&sid=605

909. Estas premisas guían las órdenes que adoptará la Sala Plena en esta oportunidad.

910. La Corte dispondrá notificar la existencia del estado de cosas contrario a la Constitución al Presidente de la República, al Presidente del Senado de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Consejo Superior de Política Criminal, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, a la Procuradora General de la Nación, al Director de la Unidad Nacional de Protección, al Director de la Unidad Especial de Investigación[366], al Comandante General de las Fuerzas Militares, al Director General de la Policía Nacional, a la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz de la OACP y a la Procuraduría delegada para la Implementación del Acuerdo de Paz.

911. Como consecuencia de ello, y en atención al diagnóstico desarrollado en esta providencia, ordenará la adopción de un Plan Integral que tiene por objeto garantizar los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos.

Plan Integral para la protección de los derechos de la población líder y defensora de los derechos humanos

912. En atención al diagnóstico desarrollado en esta providencia la Corte ordenará la adopción de un plan que tiene por objeto avanzar en la garantía de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos (en adelante Plan Integral). La Sala Plena aclara que el Plan cuya elaboración requerirá la Corte en esta providencia no agota la totalidad de componentes o estrategias de una política de seguridad. Se trata de un instrumento dirigido a impulsar la coordinación de diferentes dimensiones, estrategias e instancias de manera que sea posible, a partir de un enfoque de derechos, la protección de la población que será su destinataria. Se trata de un Plan que, comprometido con la idea de seguridad humana, debe fundamentarse y orientarse a partir de los derechos constitucionales de los que son titulares las personas que conforman la población líder y defensora de los derechos humanos en Colombia.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605),

913. La Corte ha constatado que otros instrumentos o planes han sido formulados o se encuentran en proceso de elaboración. Sin perjuicio de la importancia de que todos ellos se encuentren debidamente armonizados a fin de que no se retroceda en los resultados alcanzados, el punto de partida y de llegada debe ser el lenguaje de los derechos. Bajo esa perspectiva deben actuar las autoridades. Esto implica que el Plan de Emergencia adoptado por el actual Gobierno puede ser un punto de partida para la elaboración del Plan Integral aquí ordenado, supliendo las falencias identificadas y dándole el enfoque de garantía de derechos.

914. Este instrumento estará conformado, como mínimo, por los ejes cuyo alcance se describe a continuación.

a) CONFIGURACIÓN DE LOS EJES DEL PLAN INTEGRAL

(i) Eje de acción para la protección de los derechos a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana y al debido proceso.

915. Este eje tiene por objeto articular la totalidad de los instrumentos vigentes y 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, en particular los identificados en esta providencia.

Derecho	Contenidos específicos del derecho

Derecho a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana *Estos contenidos deben ser aplicados tanto a medidas individuales como a medidas colectivas*	A la implementación oportuna de las recomendaciones de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y a la definición de una metodología para la adopción de decisión dentro de las CIPRAT (http://www.defensoria.gov.co/es/nube/normas/6500.pdf, p. 65).
	A la adopción de rutas colectivas de protección cuando se encuentren satisfechas las condiciones para ello
	A la existencia e implementación de un plan que garantice la presencia efectiva de las instituciones estatales con competencia para la prevención del riesgo
	A la existencia e implementación de un enfoque de seguridad en el que la Fuerza Pública, en especial la Policía Nacional, fortalezca su rol de prevención y protección de la sociedad civil ante las diversas formas de violencia
	A la existencia e implementación de mecanismos (Chat de reacción inmediata) de atención y respuesta ante emergencias para prevenir y proteger la vida, integridad y libertad de la población líder y defensora de derechos humanos en situación de riesgo
	A la identificación del riesgo extraordinario o extremo al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos, a que se advierta oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado y a que se adopten de oficio las medidas de protección necesarias
	A la valoración, con base en un estudio detallado de cada situación, de la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado.
	A la definición oportuna de las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo identificado se materialice
	A la adopción de medidas con enfoque diferencial tomando en consideración, entre otras cosas, el género, la orientación sexual o la pertenencia a comunidades étnicamente diferenciadas
	A la asignación de los medios y medidas de protección de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso
	A la evaluación periódica de la evolución del riesgo extraordinario y a que se tomen las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
	A la actuación efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario y a que se adopten acciones específicas para mitigarlo o aminorar sus efectos
	A la proscripción de cualquier decisión que cree un riesgo extraordinario o extremo para las personas en razón de sus circunstancias

	A la protección de las mujeres lideresas ante el riesgo de violencia sexual
Derecho al debido proceso	A la notificación de todas las actuaciones adelantadas en el curso del procedimiento, garantizando la participación real y efectiva del afectado
	A la incorporación formal, en los procedimientos de valoración, de la presunción de riesgo de los líderes sociales
	A la debida motivación técnica del grado de protección reconocido, considerando que la carga de la prueba está en cabeza de la entidad técnica
	A la presentación de una motivación especial cuando se pretenda recudir el nivel de protección otorgado inicialmente
	A la adopción de medios tecnológicos que permitan presentar solicitudes de protección de forma sencilla, de fácil diligenciamiento y acceso
	A la adopción en los procesos administrativos de un el enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ecid=605).

916. El eje deberá (i) enunciar la totalidad de normas vigentes relevantes para su contenido, (ii) incorporar los elementos relevantes del AFP de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017; (iii) contemplar metas a corto, mediano y largo plazo para asegurar plenamente la garantía de los derechos a la seguridad personal y al debido proceso a los que se refiere el cuadro anterior; (iv) prever cronogramas claros e indicadores de goce efectivo de derechos de conformidad con los criterios técnicos generales referidos por la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019; (v) disponer la asignación de presupuesto para el cumplimiento efectivo del eje; y (vi) establecer un sistema periódico de rendición de cuentas acerca de los avances en su ejecución.

917. Sin perjuicio de lo anterior, el Plan Integral podrá referir los ajustes normativos que se requieran, indicando las rutas para que ellos sean adoptados. Dichos ajustes no impedirán, en ningún caso, la adopción del Plan en los términos aquí señalados.

(ii) Eje de acción para la protección del derecho a ejercer libremente el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

918. Este eje tiene por objeto articular la totalidad de los instrumentos vigentes, corregir las prácticas administrativas identificadas y establecer mecanismos efectivos para garantizar los contenidos específicos del derecho a ejercer libremente el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos, en particular los identificados en esta providencia.

	A la existencia y ejecución de reglas, criterios y directrices con alcance nacional y territorial, para asegurar ambientes propicios para la defensa de los derechos humanos, eliminando ambientes hostiles o peligrosos
Derecho a ejercer libremente el liderazgo social y como defensor de los derechos humanos	A la existencia y ejecución de reglas, criterios y directrices con alcance nacional y territorial, para actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad
	A la existencia y ejecución de reglas, criterios y directrices con alcance nacional y territorial, que propicien una cultura de legitimación y reconocimiento al trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos
	Al reconocimiento público del papel fundamental que ejercen las personas defensoras para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho
	A que los funcionarios públicos se abstengan de realizar declaraciones (i) que estigmaticen a líderes o lideresas indígenas, afrodescendientes y de organizaciones de mujeres, o (ii) que sugieran que actúan de manera indebida o ilegal, por realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos
	A que se adopten directrices o reglas encaminadas a prevenir actuaciones que estigmaticen a la población líder y defensora de derechos humanos
	A que se divulgue de manera amplia y eficaz la regulación ya existente (Decreto 1444 de 2022) relacionada con la no estigmatización de la población líder y defensora de derechos humanos
	A que los funcionarios públicos se abstengan de participar en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan
	A que se investigue a las autoridades que cuestionen la legitimidad del trabajo que llevan adelante personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones
	A que las directrices, regulaciones, campañas y publicidad de las autoridades atiendan el enfoque de diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa
	A que exista un recurso adecuado a disposición de los defensores y defensoras cuando son objeto de declaraciones estigmatizantes que pueden afectar su reputación, comprometer su integridad personal, o dar pie a o facilitar su criminalización
	A que se garantice en las instancias existentes (Consejo Nacional de Paz y los Consejos Territoriales de Paz) o en la que se creen, la participación de la población líder y defensora de derechos humanos en la toma de decisiones que los afectan

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ecid=605)

919. El eje deberá (i) enunciar la totalidad de normas vigentes relevantes para su contenido, (ii) incorporar los elementos relevantes del AFP de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017; (iii) contemplar metas a corto, mediano y largo plazo para asegurar plenamente la garantía del derecho a ejercer libremente el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos; (iv) prever cronogramas claros e indicadores de goce efectivo de derechos de conformidad con los criterios técnicos generales referidos por la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019; (v) disponer la asignación de presupuesto para el cumplimiento efectivo del eje y (vi) establecer un sistema periódico de rendición de cuentas acerca de los avances en su ejecución.

920. Sin perjuicio de lo anterior, el Plan Integral podrá establecer los ajustes normativos que se requieran, indicando las rutas para que ellos sean adoptados. En todo caso, dichos ajustes no impedirán en ningún caso la adopción del Plan en los términos aquí señalados.

(iii) Eje de acción para la garantía del derecho a la justicia efectiva

921. Este eje tiene por objeto, sin perjuicio de la autonomía de la FGN, establecer los criterios que deben orientar a dicha entidad con el fin de garantizar los contenidos específicos del derecho a la justicia efectiva, en particular los identificados en esta providencia. Ese proceso deberá tener en cuenta los compromisos y obligaciones derivados de la política pública de desmantelamiento aprobada por la Comisión Nacional de Garantías.

922. Este eje pretende articular la totalidad de los instrumentos vigentes[367] y corregir las prácticas administrativas identificadas al resolver los casos concretos y en la valoración del estado de cosas inconstitucional; de modo que se garanticen todas las prestaciones de cuya satisfacción depende la garantía del derecho a la justicia efectiva. En particular los identificados en esta providencia.

Derecho a la justicia o efectiva[368]	A que exista y se implemente un plan para promover y fortalecer rutas de acceso a la justicia, incluyendo la denuncia, para que la población líder y defensora de derechos humanos pueda denunciar a los grupos y organizaciones criminales
	A la verdad, reparación y garantías de no repetición.
	A que se prevea y se aplique el enfoque de género y la perspectiva de interseccionalidad a través del desarrollo estratégico de los casos
	A que se adelante 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 defensora de derechos humanos, garantizando una reparación adecuada
	A que las investigaciones tomen en cuenta el rol del defensor o defensora como punto de partida
	A que las investigaciones tomen en cuenta el enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa afectado
	A que las autoridades ofrezcan estadísticas reales sobre el esclarecimiento de delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos
	A que las investigaciones respondan a protocolos que tengan en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos
	A priorizar la investigación de los determinadores de los hechos que constituyan delitos contra la población líder y defensora de derechos humanos
	A que las investigaciones se realicen en un plazo razonable, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos

923. En procura de asegurar la efectividad de este Plan, la FGN deberá promover un programa de fortalecimiento de la institución, que incluye a la UEI y el CTI, con el fin de aumentar la presencia institucional para el acceso a la justicia, garantizando los enfoques territorial, diferencial y de género.

924. El eje deberá (i) enunciar la totalidad de normas vigentes relevantes para su contenido, (ii) incorporar los elementos relevantes del AFP de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017; (iii) contemplar metas a corto, mediano y largo plazo para asegurar plenamente la garantía de los derechos a la seguridad personal y al debido proceso a los que se refiere el cuadro anterior; (iv) prever cronogramas claros e indicadores de goce efectivo

de derechos de conformidad con los criterios técnicos generales referidos por la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019; (v) disponer la asignación de presupuesto para el cumplimiento efectivo del fin y (vi) establecer un sistema periódico de rendición de cuentas acerca de los avances en su ejecución.

925. Sin perjuicio de lo anterior, el Plan Integral podrá establecer los ajustes normativos que se requieran, indicando las rutas para que ellos sean adoptados. En todo caso, dichos ajustes no impedirán en ningún caso la adopción del Plan en los términos aquí señalados.

b) ELABORACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DEL PLAN INTEGRAL

(i) Coordinación de los diferentes planes e instrumentos

926. La adopción del Plan Integral no afectará la aprobación o ejecución de otros instrumentos o mecanismos previstos en el "Plan de emergencia para la protección a personas líderes sociales, defensoras de DDHH y firmantes de paz"; o en cualquier otro plan adoptado por las instancias o autoridades competentes en cumplimiento del AFP; ni de la ordenado por esta corporación en providencias anteriores[369]. Las autoridades responsables de la elaboración del Plan Integral deberán adoptar las medidas para asegurar la concordancia y complementariedad entre los diversos instrumentos a fin de que no se retroceda en el grado de protección de los derechos de sus destinatarios.

927. En este sentido, los diferentes instrumentos (Plan Integral, Plan Estratégico de Seguridad y Protección y Plan de Emergencia) deben guardar la coherencia necesaria. El Plan debe establecer fórmulas de coordinación y comunicación entre los propósitos e instancias de cada uno de los planes y asegurar el funcionamiento armónico de estos. En particular, cuando se refieran a programas comunes entre firmantes del AFP y líderes. Igualmente, en caso de ser necesario deberá preverse la transición o la relación con el plan de emergencia mientras este está en funcionamiento con las metas de medio plazo.

(ii) Responsables de la elaboración del Plan Integral.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&cid=605)

928. Bajo el liderazgo, coordinación y participación del Ministerio del Interior, los ministerios de Defensa, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la UNP serán responsables de la elaboración del primer y segundo ejes del Plan Integral. En todo caso, en la elaboración del plan es necesario garantizar, en el ámbito de sus atribuciones, la participación de las instancias encargadas de la implementación del AFP.

929. La FGN, en coordinación con la Comisión Nacional de Garantías, será la entidad responsable de elaborar el tercer eje del Plan Integral.

(iii) Etapas obligatorias para la elaboración del Plan Integral.

930. En el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, las autoridades responsables deberán elaborar los ejes del Plan Integral. Para ello se cumplirán las siguientes etapas.

931. Durante el plazo de seis (6) meses señalado deberán realizarse respecto de cada eje al menos tres sesiones presenciales.

932. En las sesiones presenciales correspondientes al primer y segundo eje deberán participar 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. En todo caso, por invitación de los responsables podrán participar las autoridades que estimen necesarias para el diseño del plan, entre ellas, las instancias encargadas de la implementación del AFP.

933. En las sesiones presenciales correspondientes al tercer eje deberán participar los representantes de la FGN y de los ministerios de Justicia y del Derecho, de Defensa y de Hacienda y Crédito Público, los representantes designados por el Consejo de Política Criminal y por la Comisión Nacional de Garantías.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

934. En las sesiones de los tres ejes deberán participar la Defensoría del Pueblo y la PGN. Su participación tiene por objeto intervenir, en el marco de sus competencias, en el planteamiento de propuestas para la configuración de cada uno de los ejes.

935. De todas las sesiones se dejará constancia mediante la elaboración de actas que se integrarán como anexo al Plan Integral.

936. En la elaboración de cada uno de los ejes del Plan Integral, los responsables de su elaboración deberán garantizar la participación efectiva -en las instancias existentes (Mesa Nacional de Garantías y Mesas Territoriales de Garantías)- (i) de los representantes de las organizaciones de la población líder y defensora de derechos humanos y (ii) de las autoridades territoriales relevantes. Dicha instancia tendrá como propósito escuchar los planteamientos de los interesados mediante un procedimiento de intercambio ordenado de ideas y propuestas para la elaboración de los ejes. De ello se dejará constancia mediante la elaboración de actas que se integrarán como anexo al Plan Integral.

937. El Departamento Nacional de Planeación deberá prestar asesoría permanente para la elaboración del Plan Integral. En particular en lo relacionado con la elaboración de los indicadores de goce efectivo de derechos de conformidad con los criterios técnicos generales referidos por la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019.

938. Transcurrido el plazo de seis (6) meses antes referido deberá consolidarse el Plan Integral en un solo documento. Dicha consolidación, que deberá concluirse en un término no superior a un (1) mes, será responsabilidad del Ministerio del Interior y de la FGN.

939. Vencido el plazo de un (1) mes señalado en el párrafo anterior, el Plan Integral deberá remitirse a una Comisión integrada por Dejusticia, Codhes y Somos Defensores[370] para que en el término máximo de dos (2) meses contados a partir de su entrega realicen las observaciones y propongan los ajustes del caso al Plan Integral elaborado por las autoridades responsables. Si las entidades responsables de la consolidación del Plan lo estiman necesario, podrán convocar a otras organizaciones en esta instancia,

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

940. Luego de formuladas tales observaciones y en un término máximo de dos (2) meses el Ministerio del Interior y la FGN deberán realizar los ajustes que consideren pertinentes. El Ministerio del Interior será el responsable de remitir el Plan Integral a la Corte Constitucional.

(iv) Condiciones de entrega del Plan Integral a la Corte Constitucional

941. El documento por medio del cual se remita el proyecto de Plan Integral a la Corte Constitucional deberá indicar el mecanismo que emplearán las autoridades responsables para, luego de su aprobación, otorgarle fuerza vinculante.

942. El proyecto de Plan Integral contendrá un anexo en el que se indique por parte de cada una de las autoridades responsables cuáles ajustes formulados por la Comisión no fueron acogidos, así como las razones para ello. Igualmente deberán presentarse los documentos, audios y/o videos que acrediten el cumplimiento de cada una de las etapas previstas para su elaboración.

943. La Corte estima del caso señalar que las órdenes contenidas en esta sentencia relacionadas con la elaboración del Plan Integral se entenderán cumplidas una vez se verifique el cumplimiento de los requerimientos procedimentales y sustantivos previstos en esta providencia.

c) Valoración del proyecto del Plan Integral por parte de la Corte Constitucional

944. La Corte ha constatado la existencia de relaciones estrechas entre las materias que en la actualidad son objeto de valoración por las salas de seguimiento de las Sentencias T-025 de 2004 y SU-020 de 2022 y los problemas identificados en esta oportunidad. Tal circunstancia exige adoptar medidas que aseguren la plena concordancia entre los diferentes pronunciamientos de este tribunal.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

945. Conforme a lo anterior, remitido el proyecto de Plan Integral, se integrará una Sala especial para su revisión conformada por las magistradas ponentes de las salas de seguimiento de las Sentencias T-025 de 2004 y SU-020 de 2022, así como por el magistrado ponente de la presente providencia.

946. La referida Sala tendrá la competencia para solicitar información acerca del procedimiento seguido para la elaboración del proyecto de Plan Integral, así como para requerir los ajustes necesarios de conformidad con las exigencias previstas en esta providencia.

947. Concluida la valoración del proyecto del Plan Integral y las modificaciones que se hubieren incorporado, los magistrados integrantes de la Sala Especial presentarán un informe a la Sala Plena de la Corte a efectos de que adopte las decisiones que correspondan.

948. Lo dispuesto respecto de la valoración y aprobación del Plan Integral no podrá afectar el deber de cumplimiento de las demás órdenes adoptadas en esta sentencia.

SINTESIS DE LA DECISIÓN

949. Veinte líderes y lideresas y defensores de derechos humanos presentaron acción de tutela reclamando la protección constitucional de su derecho a defender derechos. Las y los accionantes manifestaron que si bien el Estado les ha brindado protección a través de esquemas de seguridad ello no es suficiente porque (i) las amenazas y los atentados continúan; (ii) los esquemas de protección no tienen enfoque diferencial de género, étnico racial, cultural, ni territorial; (iii) las medidas de protección, en algunos casos, no son suficientes para proteger sus vidas; y (iv) no hay políticas que eviten la estigmatización sistemática de la cual son víctimas. Adicionalmente, señalaron la necesidad de que (v) la FGN adopte las medidas necesarias para dar prioridad de manera célere, eficaz y adecuada a la investigación sobre amenazas contra defensores de derechos humanos.

950. Adicional a lo expuesto, los accionantes manifestaron que las agresiones en contra de quienes actúan como representantes de organizaciones, de causas y/o movimientos, repercuten en los colectivos que quedan sin defensoras, dirigentes, coordinadores y/o voceras; así

como en sus familias.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

951. Como instrumentos para erradicar las amenazas contra su vida, propusieron (i) el fortalecimiento de las Mesas de Garantías (nacional y territoriales); (ii) que la UEI cumpla con los presupuestos establecidos por la CIDH para el esclarecimiento de los hechos denunciados y el desmantelamiento de las organizaciones criminales y (iii) que se ponga en marcha el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización[371], entre otros.

952. Finalmente, los accionantes, con apoyo en diferentes informes, platearon que el país vive un contexto generalizado y masivo de violencia contra la población líder y defensora de derechos humanos. Por lo tanto, solicitaron se **declarara el ECI** respecto de la grave situación de seguridad que enfrentan quienes ejercen la defensa de los derechos humanos.

953. La Sala Plena planteó los siguientes problemas jurídicos:

> ¿La Unidad Nacional de Protección vulnera los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos y de sus comunidades cuando *(i)* no asigna medidas de protección pese a las particularidades individuales o colectivas y *(ii)* asigna esquemas de seguridad que no se corresponden con los presupuestos de idoneidad, eficacia y enfoque diferencial?
>
> ¿La Fiscalía General de la Nación vulnera los derechos fundamentales de los accionantes al no ofrecer en un plazo razonable esclarecimiento de los hechos denunciados?
>
> ¿Las autoridades accionadas vulneran los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos y de sus comunidades cuando para garantizar los derechos de dicha población se limitan a otorgar esquemas de seguridad; sin establecer un plan concreto que contemple una perspectiva preventiva, articulada, coordinada e integral?

954. Adicionalmente, la Sala esbozó que a la luz de los resultados del análisis de los problemas jurídicos formulados y de los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional, se verificará la necesidad de declarar el ECI.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

955. La sentencia se estructuró en cinco secciones, de las cuales se desprenden las siguientes conclusiones.

956. *Primero*, la Sala resaltó que la población líder y defensora de derechos humanos tiene un lugar principalísimo en el marco de la Constitución de 1991 pues su función permite identificar y denunciar violaciones de derechos humanos, prevenir a las autoridades sobre las consecuencias y el impacto de sus acciones y omisiones, y contribuir en la elaboración de las políticas públicas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones del Estado y la efectividad de los derechos. Luego de exponer los riesgos a los cuales está expuesta dicha población por el solo hecho de su labor, la Corte concluyó que la persecución y el asesinato de líderes y lideresas sociales no solo implica la violación a sus derechos fundamentales como individuos, sino que además representa la afectación de las colectividades que representan y de sus familias. Por ello, su protección constituye una obligación ineludible del Estado.

957. *Segundo*, la Sala Plena delimitó los deberes constitucionales e internacionales para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos. Para ello, hizo énfasis en el concepto de seguridad humana. En concreto, se afirma que este enfoque compromete directamente a las autoridades y cualifica el modo en que deben actuar. La intervención estatal se justifica no solo para reaccionar cuando sobrevienen riesgos significativos para el ejercicio de los derechos. También exige adoptar medidas adecuadas para prevenirlos y, con ello, no solo disminuir la incertidumbre frente a su ocurrencia sino fortalecer las posibilidades de las personas de definir y desarrollar su plan de vida. No pueden las autoridades contraer su actuación a los casos en los que ha tenido lugar la violación de los derechos. Es indispensable prever competencias, procedimientos e instrumentos para anticipar los riesgos y precaver su ocurrencia. Dicha aproximación supone, además, una especial responsabilidad respecto de la protección de las personas que han asumido la vocería de comunidades o grupos a efectos de exigir la progresiva protección de sus derechos.

958. A partir de dicho enfoque se caracterizó el ejercicio del derecho a defender derechos considerando (i) la jurisprudencia de la Corte Constitucional y (ii) del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En conclusión expuso que este derecho se encuentra conforma-

do por un amplio haz de posiciones jurídicas que se derivan de la obligación de respetar, garantizar y proteger los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos, entre ellos, la seguridad personal, el debido proceso, el ejercicio libre de ese liderazgo y la justicia efectiva. A partir del ensamble de la perspectiva judicial emprendida por este tribunal y la adelantada por la Comisión IDH, la Sala Plena identificó los contenidos mínimos que debe satisfacer un sistema de protección para los líderes y lideresas sociales.

959. *Tercero*, la Corte describió las medidas adoptadas por el Estado para garantizar la protección de la población líder y defensora de derechos humanos. Para ello, hizo énfasis en tres momentos: (i) las creadas antes de la suscripción del AFP, (ii) las creadas con el AFP y (iii) las políticas públicas adoptadas con posterioridad al AFP. De esta exposición es posible extraer que el Gobierno Nacional ha adoptado varios instrumentos normativos, así como medidas administrativas y presupuestales para enfrentar la problemática de los líderes y las lideresas sociales. Sin embargo, su definición y ejecución no han sido suficientes para cumplir con tal fin.

960. Al resolver los casos concretos la Sala evidenció la vulneración del derecho a defender derechos de los accionantes en diferentes dimensiones.

961. Desconocimiento del derecho a la seguridad personal originada en los siguientes hechos: (i) la indebida identificación del riesgo respecto de los accionantes, sus familias y las comunidades de las que hacen parte o representan; (ii) la definición inoportuna de las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que un riesgo extraordinario identificado se materialice; (iii) la ausencia de medidas con enfoque diferencial tomando en consideración, entre otras cosas, enfoques fundados en el género, la orientación sexual o la pertenencia a comunidades étnicamente diferenciadas; y (iv) la adopción de decisiones que crean riesgos extraordinarios para las personas en razón de sus circunstancias.

962. Desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo originado en los siguientes hechos: (i) la indebida motivación técnica del grado de protección reconocido inicialmente por la UNP, desconociendo que la carga de la prueba se encuentra radicada en la entidad técnica y (ii) las deficiencias en la motivación de las decisiones que reducen el nivel de protección otorgado inicialmente.

963. Desconocimiento del derecho a ejercer libremente los liderazgos originado en los siguientes hechos: (i) no hay certeza de la existencia y ejecución de un plan, con alcance nacional y territorial, para asegurar ambientes propicios para la defensa de los derechos humanos, eliminando ambientes hostiles o peligrosos, ni para actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad; (ii) no se constata la ejecución efectiva de acciones que propicien una cultura de legitimación y reconocimiento al trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos; (iii) no existen procedimientos para el reconocimiento público del papel que cumplen las personas defensoras de derechos humanos para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho; y (iv) ausencia de medidas encaminadas a evitar que los funcionarios públicos participen en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

964. Desconocimiento del derecho a la justicia efectiva originado en los siguientes hechos: (i) la FGN no demostró el desarrollo de investigaciones diligentes, transparentes y oportunas para identificar a los autores determinadores y materiales de los delitos, procesarlos y garantizar una reparación adecuada; (ii) la FGN no demostró que las investigaciones tomaran en cuenta el rol del defensor o defensora como punto de partida; además, (iii) la FGN no ofreció estadísticas ciertas sobre el esclarecimiento de delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos.

965. En atención a dicha evidencia la Corte emitió órdenes particulares en cada caso concreto y algunas órdenes estructurales intermedias en procura de contener la continuidad de vulneración de derechos.

966. En particular, ordenó a la UNP priorizar la valoración de las rutas de protección colectiva de los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño y Putumayo), a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra líderes sociales y contra sus organizaciones.

967. A la FGN le ordenó (i) implementar la Directiva No 002 de 2017 en los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño y Putumayo). Además, (ii) deberá adelantar un juicioso proceso de análisis y valoración integral de su sistema de trabajo (*reingeniería*) que permita establecer el conjunto de obstáculos, tanto materiales como normativos,

así como las insuficiencias logísticas, de presupuesto o de recursos humanos, que ralentizan las investigaciones y que propician el escaso nivel de esclarecimiento en términos de sentencias finales (absolutorias o condenatorias) respecto de los casos aquí estudiados. En dicho proceso deberá tener en cuenta los compromisos y obligaciones derivados de la política pública de desmantelamiento aprobada por la Comisión Nacional de Garantías. Sumado a ello, anualmente deberá presentar en un acto público un informe donde 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.

968. Al Ministerio del Interior le ordenó (i) dar continuidad a la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías garantizando sus reuniones con periodicidad en los departamentos con situación más crítica para la población líder y defensora de derechos humanos y, en particular, del Valle del Cauca, Cauca, Córdoba, Chocó, Arauca, Casanare, Putumayo y del Sur del Bolívar, Centro y Sur del Cesar. Además, deberá (ii) diseñar e implementar una estrategia de sistematización y publicidad de todo el sistema normativo vigente relativo a la protección de la población líder y defensora de derechos humanos. Con el fin de que los destinatarios de dicha normatividad puedan identificar de manera ágil y precisa las rutas de protección de sus derechos. Además, deberá prever en la estrategia ordenada la elaboración de una "Carta de Derechos de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos", en los términos previstos en esta sentencia. Adicionalmente, le ordenó (iii) elaborar un plan específico tendiente a solucionar los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República e incluir estrategias que permitan la detección y depuración oportuna de aquellas medidas de protección otorgadas que no están vigentes o en cuyos casos el riesgo en razón del cargo se ha extinguido, con el fin de optimizar el uso de los recursos a disposición de la entidad e implementar de forma eficiente y célere las medidas de protección necesarias para quienes presentan un riesgo extraordinario o extremo actual. Así mismo deberá (iv) implementar un sistema informático de comunicación ágil y expedito que permita a los ciudadanos notificar la existencia de amenazas o de riesgos para la vida o la integridad personal.

969. Por otra parte, el Ministerio del Interior, en conjunto con otras entidades, deberán, de manera articulada, implementar una base de datos donde se registre la población líder y defensora de derechos humanos. Esta base de datos debe entenderse como un sistema de información respecto a los tipos de violencia sufridos por la población líder y defensora de derechos humanos.

970. También se le hizo un llamado a la Defensoría del Pueblo para que, considerando su misión constitucional, mantenga y fortalezca su apoyo a quienes desde las comunidades y los territorios ejercen socialmente actividades que propugnan justamente por la defensa y la pro-

moción de los derechos y la organización social.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

971. Finalmente, le ordenó al Gobierno Nacional que, tan pronto como se notifique de la decisión, inicie los trámites indispensables para disponer de la asignación presupuestal suficiente, a efectos de asegurar que la población líder y defensora de derechos humanos gocen de la protección requerida en el marco de las actividades que están llamadas a desarrollar.

972. A partir del análisis de los asuntos puestos a consideración de la Sala Plena, de las pruebas allegadas a la Corte por parte de entidades estatales y de organizaciones civiles, y de las conclusiones extraídas de la audiencia pública llevada a cabo en el presente asunto, este tribunal declaró que la situación de seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos refleja un ECI debido a la existencia de una violación generalizada y sistemática de derechos fundamentales. Esa situación tiene múltiples causas. Entre ellas se encuentra la actuación de grupos u organizaciones al margen de la ley con capacidad para afectar el ejercicio de los derechos básicos de los líderes y las lideresas. Esa causa inicial se agrava debido a la incapacidad estatal de cumplir el deber de protección de su vida e integridad que, a su vez, tiene impacto directo en las posibilidades de cumplir el rol de defensores y defensoras de los derechos humanos. Las fallas estructurales en el cumplimiento de los deberes del Estado social de derecho se subsumen en la ausencia de capacidad que permita la adecuada articulación entre diferentes entidades públicas para enfrentar y prevenir la violencia contra los defensores y defensoras de derechos humanos; y las limitaciones presupuestales a efectos de garantizar la oferta de la totalidad de medidas de protección de la población afectada.

973. Dicha incapacidad de articulación está relacionada con (i) la inexistencia de un instrumento que integre las diferentes dimensiones de una política pública integral y específica cuyos objetivos, medios de acción, instancias de participación y mecanismos de seguimiento sean absolutamente claros. Respecto de los instrumentos actualmente previstos para la protección de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos es posible constatar fallas relacionadas con (ii) la asignación y ejecución de los esquemas de protección (individuales y colectivos que no atienden el enfoque diferencial); (iii) la ineficaz respuesta estatal frente al sistema de alertas tempranas; (iv) la ausencia de articulación de las entidades responsables; (v) los ineficaces procedimientos de investigación y sanción de los delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos; y (vi) la ausencia de recursos para enfrentar la grave afectación de derechos.

974. Como consecuencia de ello y en atención al diagnóstico desarrollado en esta providencia, ordenó la adopción de un Plan Integral que tiene por objeto garantizar los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos. El Plan deberá constar de, por lo menos, tres ejes: (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 los derechos humanos; y (iii) eje de acción para la garantía del derecho a la justicia efectiva.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

975. La Corte determinó los responsables de la elaboración del plan integral y en su remisión oportuna a la Corte, las etapas obligatorias para la elaboración del Plan Integral, entre ellas, (i) sesiones presenciales con la participación de la Defensoría del Pueblo, la PGN y la FGN; (ii) garantizar la participación efectiva -en las instancias existentes (Mesa Nacional de Garantías y Mesas Territoriales de Garantías)- de los representantes de las organizaciones de la población líder y defensora de derechos humanos y de los niveles territoriales relevantes; (iii) la asesoría del Departamento Nacional de Planeación; (iv) participación y propuesta, en un adecuado ejercicio de gobernanza, por parte de una Comisión integrada por organizaciones expertas en la problemática identificada en esta sentencia (Dejusticia, Codhes y Somos Defensores)[372], sin perjuicio de la participación de oras organizaciones sociales; y (v) la remisión a la Corte del Plan en un instrumento adoptado conjuntamente y cuyo instrumento de adopción a fin de otorgarle efecto vinculante deberá ser indicado

RESUELVE

PRIMERO. Levantar la suspensión de términos declarada en este proceso.

Órdenes relativas a los casos concretos

Expediente T-8.018.193

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

SEGUNDO. Confirmar parcialmente la decisión del Tribunal Superior de Bogotá que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el Juzgado 45 Civil del Circuito de Bogotá y protegió los derechos fundamentales de las y los accionantes, atendiendo las siguientes precisiones:

En el caso del accionante "A"

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá iniciar el proceso pertinente para evaluar si las personas de confianza que el accionante sugiere pueden serle asignados dentro de esquema de seguridad. De cumplir los requisitos legales para tal efecto, los elija con preferencia a cualquiera otros. De hallar que no cumplen con dichos requisitos, la UNP deberá brindarles la capacitación necesaria a las personas de confianza y, si aún persiste la falencia, efectuará la asignación de hombres de protección, en todo caso, observando el enfoque diferencial necesario para este tipo de medidas.

b) La UNP, si aún no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia debe garantizar al accionante, de contar con vehículo en su esquema de protección, los suministros necesarios (combustible, viáticos y peajes) para su desplazamiento en el ejercicio de su rol de defensor de derechos humanos, acorde con la normativa vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para el efecto. Adicionalmente, la UNP deberá revaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

c) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá activar la ruta de protección colectiva para el Resguardo al cual pertenece el accionante con el fin de definir e implementar las medidas de protección comunitarias necesarias para proteger el Resguardo, las cuales deberán ser implementadas de forma inmediata por la UNP y, en lo que corresponda, por el Ministerio del Interior, las autoridades territoriales, la Fuerza Pública, el Ministerio de Justicia, las personerías, las entidades que hacen parte del Sistema de Alertas Tempranas, la FGN, la CIPRUNA y el DAICMA. Ello deberá hacerse de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

d) La UARIV, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá realizar el estudio de factibilidad de la solicitud de reubicación del accionante.

e) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello,

deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

En el caso del accionante Deobaldo Cruz

a) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

b) 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.

En el caso del accionante Martha Lucia Giraldo Villano

a) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra la accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

b) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá revaluar la situación actual del riesgo de la accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos.

c) La UNP, si aún no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia debe garantizar a la accionante, de contar q con vehículo en su esquema de protección, los suministros necesarios (combustible, viáticos y peajes) para su desplazamiento en el ejercicio de su rol de defensora de derechos humanos, acorde con la normativa vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello. Adicionalmente, la UNP deberá

revaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

En el caso del accionante Oscar Gerardo Salazar Muñoz

a) La UNP, si aún no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia debe garantizar al accionante, de contar con vehículo en su esquema de protección, los suministros necesarios (combustible, viáticos y peajes) para su desplazamiento en el ejercicio de su rol de defensor de derechos humanos, acorde con la normativa vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello. Adicionalmente, la UNP deberá revaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

b) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá revaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos. Adicionalmente, deberá realizar un acercamiento con el Proceso Campesino y Popular del municipio de La Vega, informar sobre sus derechos e indicar la posibilidad que tienen de iniciar una ruta colectiva.

c) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

En el caso de la accionante Isabel Cristina Zuleta y del Movimiento Ríos Vivos

a) El Ministerio del Interior deberá cumplir con lo ordenado en el Decreto 1444 de 2022 con relación a la creación y socialización de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.

b) La PGN deberá continuar con la promoción, divulgación y aplicación de la Directiva 002 de 2017 y la Directiva N.° 001 de 2019 de la PGN.

c) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de 3 meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra la accionante y contra el Movimiento Ríos Vivos, y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=602)

En el caso del accionante Arnobi de Jesús Zapata Martínez

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá evaluar la situación del riesgo de la familia del accionante e implementar las medidas necesarias para garantizar su seguridad.

b) La UNP, si aún no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia debe garantizar al accionante, de contar con vehículo en su esquema de protección, los suministros necesarios (combustible, viáticos y peajes) para su desplazamiento en el ejercicio de su rol de defensor de derechos humanos, acorde con la normativa vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello. Adicionalmente, la UNP deberá revaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

c) La UARIV, si no lo ha hecho, en el término de quince (15) días a partir de la notificación de esta sentencia, deberá resolver la petición presentada por el accionante relativa a alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud (subsistencia mínima), de acuerdo a las condiciones del hogar.

d) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

En el caso del accionante Fabián de Jesús Laverde Doncel

a) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra el accionante y contra la Corporación Social para la Asesoría y Capacitación Comu-

nitaria (COSPACC) y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

b) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá activar de forma inmediata la ruta de protección colectiva a favor de la COSPACC con el fin de evaluar la situación actual del riesgo de la organización. Luego de ello, deberá adoptar de forma inmediata las medidas de protección necesarias para garantizar su seguridad.

En el caso de la accionante "H"

a) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra la accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

b) La UNP, si aún no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia debe garantizar a la accionante, de contar con vehículo en su esquema de protección, los suministros necesarios (combustible, viáticos y peajes) para su desplazamiento en el ejercicio de su rol de defensora de derechos humanos, acorde con la normativa vigente. Para ello, deberá informar a la beneficiaria de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello. Adicionalmente, la UNP deberá revaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

c) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá revaluar la situación actual del riesgo de la accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y a su condición de mujer.

d) El Ministerio del Interior deberá implementar de forma eficaz y efectiva el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.

En el caso del accionante Alejandro Palacio Restrepo

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

a) El Ministerio del Interior deberá cumplir con lo ordenado en el Decreto 1444 de 2022 con relación a la creación y socialización de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.

b) La PGN deberá continuar con la promoción, divulgación y aplicación de la Directiva 002 de 2017 y la Directiva N.° 001 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación PGN.

c) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

En el caso de la accionante Milena Quiroz Jiménez

a) Exhortar al Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cartagena para que, si aún no lo ha hecho, lleve a cabo la audiencia preparatoria dentro del proceso 30016001129201500391O y le dé al asunto el impulso necesario para su culminación.

b) El Ministerio del Interior deberá cumplir con lo ordenado en el Decreto 1444 de 2022 con relación a la creación y socialización de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.

c) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos contra la accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

d) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá revaluar la situación actual del riesgo de la accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y a su condición de mujer.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Expediente T-8.136.698

TERCERO. Revocar la decisión de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería que confirmó el fallo proferido por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales del ciudadano Leovigildo Vivanco Sotelo. En consecuencia,

a) La FGN si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

b) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y a su condición de líder afrodescendiente amenazado (enfoque étnico).

Expediente T-8.062.595

CUARTO. Revocar la decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán que revocó el fallo proferido por Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Santander de Quilichao. En su lugar, se confirmará el fallo de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del ciudadano Ceferino Sánchez Peña. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá revaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y a su condición de líder amenazado.

b) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, de-

berá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Expediente T-8.091.278

QUINTO. Revocar la decisión del Juzgado Promiscuo Municipal de Mutatá, Antioquia. En su lugar, se concede el amparo de los derechos de la ciudadana Ana Ramona Mejía Quiroz. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia deberá revaluar la situación actual del riesgo de la accionante y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y a su condición de mujer.

Expediente T-8.242.042

SEXTO. Revocar la decisión del juez de segunda instancia y confirmar la decisión adoptada por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del ciudadano Libardo Dueñas Buitrago. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá revaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos.

Expediente T-8.266.696

SÉPTIMO. Confirmar parcialmente la decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que confirmó el fallo proferido por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Cali que protegió los derechos fundamentales de la ciudadana Lina Margarita Tabares Duque. En consecuencia,

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá revaluar la situación actual del riesgo de la accionante y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y tengan en consideración el enfoque de género.

b) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos contra la accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

Expediente T-8.270.692

OCTAVO. Revocar la decisión adoptada por el Juzgado 44 Civil del Circuito de Bogotá que negó el amparo. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales del ciudadano Elider Zamael Guerra Chachinoy y del resguardo indígena. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá revaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y a su condición de líder indígena.

b) La UNP, si no lo ha hecho, deberá diseñar estrategias integrales para la implementación de medidas de protección colectivas realmente efectivas y eficaces en concertación con la comunidad, más allá de la dotación de elementos de seguridad. Para el caso del Cabildo Indígena Siona Tëntëya deberá, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, revaluar las medidas de protección otorgándole protección colectiva efectiva y eficaz, entre otras cosas con capacitación integral para la guardia indígena.

c) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Expediente T-8.365.345

NOVENO. Revocar la decisión de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y confirmar la decisión del Juzgado Primero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali que protegió los derechos fundamentales de la ciudadana Yamilet Salazar Quiñonez. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá revaluar la situación actual del riesgo de la accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen a su condición de familiar de un líder indígena asesinado y al hecho de que las amenazas surgen de las denuncias que ha presentado por dicho asesinato.

b) Se ordenará a la FGN que dé un impulso procesal a la investigación de las denuncias presentadas por la accionante. Además, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación en los procesos de la accionante.

Expediente T-8.473.048

DÉCIMO. Revocar las decisiones adoptadas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -Sala Civil- y el Juzgado Treinta y Cinco del Circuito de Bogotá. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales del ciudadano Víctor Manuel Muñoz Mendivelso. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá revaluar la situación actual del riesgo del accionante y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen teniendo en cuenta los nuevos hechos aquí analizados y los parámetros esbozados en la decisión.

Expediente T-8.682.067

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

DÉCIMO PRIMERO. Revocar la decisión adoptada por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pasto. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá revaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, teniendo en cuenta las nuevas amenazas recibidas y la ineficacia en las investigaciones adelantadas por la Fiscalía.

b) La FGN, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

Expediente T-8.705.913

DÉCIMO SEGUNDO. Revocar la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander que confirmó la decisión del Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales de Gustavo Adolfo Oviedo Rueda.

En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá revaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, teniendo en cuenta las nuevas amenazas recibidas.

DÉCIMO TERCERO. ADVERTIR que la verificación del cumplimiento de las órdenes dispuestas respecto de cada uno de los expedientes es competencia de los jueces de primera instancia.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional

DÉCIMO CUARTO. DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional debido a la falta de concordancia entre la persistente, grave y generalizada violación de los derechos fundamentales de la población líder y 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. En la superación de dicho Estado se encuentran directamente comprometidos el Gobierno Nacional, las Entidades Territoriales y la Fiscalía General de la Nación.

DÉCIMO QUINTO. NOTIFICAR la existencia del estado de cosas contrario a la Constitución al Presidente de la República, al Presidente del Senado de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Consejo Superior de Política Criminal, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, a la Procuradora General de la Nación, al Director de la Unidad Nacional de Protección, al Director de la Unidad Especial de Investigación, al Comandante General de las Fuerzas Militares, al Director General de la Policía Nacional, a la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz de la OACP y a la Procuraduría delegada para la Implementación del Acuerdo de Paz.

Órdenes intermedias

DÉCIMO SEXTO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en conjunto con el CERREM individual y el CERREM colectivo, dentro del año siguiente a la notificación de la presente decisión, haga seguimiento efectivo al riesgo que enfrentan las y los accionantes en su condición de población líder y defensora de derechos humanos, tanto en la faceta individual como colectiva -organizaciones que representan-. Adicionalmente, deberá valorar las rutas de protección colectiva en los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar), a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra líderes sociales y contra sus organizaciones. Dicha evaluación deberá considerar los criterios establecidos en esta sentencia, en particular, la UNP deberá atender dos reglas: (i) las medidas responderán al enfoque diferencial de cada uno de los evaluados de modo que sean compatibles con el tipo de labor que ejercen o de sus características propias y (ii) la falta de

avances en las investigaciones o procesos penales iniciados por hechos delictivos contra la población líder y defensora de derechos humanos, no constituye razón suficiente para desvirtuar las amenazas que justifican la adopción de esquemas de protección de los actores.

http://www.ustarizcom/index.php/revistas/?sid=206&id=605

De ser necesarios nuevos esquemas, dentro del mismo término deberá concluir la contratación y la formación de los agentes escoltas para suplir las necesidades de protección de esta población. En todo caso se deberá garantizar la continuidad de las medidas de protección vigentes, las cuales solo podrán desmejorarse o revocarse mediante un acto administrativo motivado técnicamente que atienda a las circunstancias particulares del ciudadano.

DÉCIMO SÉPTIMO. ORDENAR a la Fiscalía General de la Nación que, en el término no superior a un (1) año, implemente la Directiva No 002 de 2017, que establece los lineamentos generales para la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos, con el fin de ampliar las investigaciones a determinadores y no únicamente a autores materiales. Para ello, deberá priorizar los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar), a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra líderes sociales. Ello para dotar de mayor eficiencia la labor del ente investigador en un contexto donde se presentan altos niveles de violencia -y de impunidad- contra la población líder y defensora de derechos humanos.

DÉCIMO OCTAVO. ORDENAR al Fiscal General de la Nación -o su delegado del nivel directivo- de consuno con la Unidad Especial de Investigación y con el Consejo Superior de Política Criminal, en el término de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, adelante un detallado y riguroso proceso de análisis y valoración integral de su sistema de trabajo (*reingeniería*) que permita establecer el conjunto de obstáculos, tanto materiales como normativos, así como las insuficiencias logísticas, de presupuesto o de recursos humanos, que ralentizan las investigaciones y que propician el escaso nivel de esclarecimiento en términos de sentencias finales (absolutorias o de condena) respecto de la población líder y defensora de derechos humanos. Ese proceso deberá tener en cuenta los compromisos y obligaciones derivados de la política pública de desmantelamiento aprobada por la Comisión Nacional de Garantías y su análisis deberá culminar con el conjunto de propuestas necesarias y pertinentes, para lograr un avance efectivo y claro en el establecimiento de las responsabilidades penales que sean del caso.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

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 desmanteladas.

Con relación a los avances en el esclarecimiento frente a delitos cometidos en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, la Fiscalía General de la Nación debe considerar que el criterio apropiado para medir los avances es el número de condenas en firme o el logro de acuerdos avalados por jueces de la República.

VIGÉSIMO. ORDENAR al Ministerio del Interior que le dé continuidad a la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales garantizando sus reuniones con una periodicidad no inferior a tres (3) meses, salvo que existan situaciones apremiantes que ameriten reuniones extraordinarias. Además, deberá asegurar que a ellas concurran las autoridades que directamente comprometan al estado, en aras de la celeridad administrativa. En particular se deberá garantizar la periodicidad de las reuniones en los departamentos con situación más crítica para la población líder y defensora de derechos humanos y, en particular, de los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar. Adicionalmente, en las mesas será imperioso debatir el cumplimiento de las recomendaciones del sistema de prevención y reacción rápida, a cargo de la Defensoría del Pueblo y de la CIPRAT.

VIGÉSIMO PRIMERO. ORDENAR al Ministerio del Interior que, en el término de seis (6) meses a partir de la notificación de esta sentencia, diseñe e implemente una estrategia de sistematización y publicidad de todo el sistema normativo vigente relativo a la protección de la población líder y defensora de derechos humanos. Ello con el fin de que los destinatarios de dicha normatividad puedan identificar de manera ágil y precisa las rutas de protección de sus derechos. El Ministerio del Interior deberá prever en la estrategia ordenada, la elaboración de una “Carta de Derechos de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos”, en los términos previstos en esta sentencia. Dicho documento deberá contener en lenguaje claro, la indicación de cada uno de los derechos, su forma específica de protección y las entidades o funcionarios responsables de su protección.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

VIGÉSIMO SEGUNDO. ORDENAR al Ministerio del Interior que, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, formule un plan específico para atender y solucionar los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República. El plan deberá incluir las medidas necesarias para superar las ineficiencias crónicas en términos administrativos y de control interno allí advertidas. Para ello, deberá tener en cuenta el plan de mejoramiento ordenado por la Contraloría e incluir estrategias que permitan la detección y depuración oportuna de aquellas medidas de protección otorgadas que no están vigentes o en cuyos casos el riesgo en razón del cargo se ha extinguido, con el fin de optimizar el uso de los recursos a disposición de la entidad e implementar de forma eficiente y célere las medidas de protección necesarias para quienes presentan un riesgo extraordinario o extremo actual.

VIGÉSIMO TERCERO. ORDENAR al Ministerio del Interior que, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, en el término de seis (6) meses a partir de la notificación de esta sentencia, implemente un sistema informático de comunicación ágil y expedito que permita a los ciudadanos notificar la existencia de amenazas o de riesgos para la vida o la integridad personal (por ej., *web chat, WhatsApp*, app y similares). Dicho sistema debe asegurar que, una vez recibida la información de la amenaza, se proceda a verificarla de manera inmediata, y de hallar razonablemente creíble la información, disponer los medios de protección de forma urgente y sin dilación alguna, ello sin perjuicio de la necesidad de formalizar el asunto por los canales ordinarios dispuestos para ese fin.

VIGÉSIMO CUARTO. ORDENAR al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Fiscal General de la Nación que, en el término de tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, de manera articulada y con sujeción a los principios que rigen el derecho al habeas data implementen una base de datos donde se registre la población líder y defensora de derechos humanos. En esta se deberá incluir una sola estadística y manejo de información (y de trámites en forma articulada) respecto a los tipos de violencia sufridos por la población líder y defensora de derechos humanos. Para lo anterior, se requiere de la unificación de conceptos respecto a lo que se entiende por persona líder y defensora de derechos humanos, en los términos de esta providencia.

VIGÉSIMO QUINTO. EXHORTAR a la Defensoría del Pueblo para que, considerando su misión constitucional, mantenga y fortalezca su apoyo a quienes desde las comunidades y los territorios ejercen socialmente actividades que propugnan justamente por la defensa y la pro-

moción de los derechos y la organización social.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

VIGÉSIMO SEXTO. ORDENAR a todas las autoridades que intervienen en el deber de garantizar protección a la población líder y defensora de derechos humanos que apliquen la perspectiva de género en el ejercicio de sus competencias, atendiendo para ello lo dispuesto en el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD).

VIGÉSIMO SÉPTIMO. ORDENAR al Gobierno Nacional que inicie los trámites indispensables para disponer de la asignación presupuestal suficiente, a efectos de asegurar que la población líder y defensora de derechos humanos goce de la protección requerida en el marco de las actividades que están llamadas a desarrollar, con medidas de seguridad idóneas que protejan su vida e integridad física.

Orden estructural para la adopción de un Plan Integral de protección

VIGÉSIMO OCTAVO. ORDENAR al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Fiscal General de la Nación a efectos de que inicien, a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, la elaboración del Plan Integral que garantice el respeto, la prevención y la protección de la población líder y defensora de derechos humanos, acorde con los fundamentos **909 a 943** de esta providencia.

El Plan Integral no reemplaza el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, ni sustituye el trabajo derivado del Plan de Emergencia para el cumplimiento de la Sentencia SU-020 de 2022. La elaboración del plan deberá coordinarse con todos los instrumentos del componente de garantías de seguridad para firmantes del Acuerdo Final de Paz y líderes. Esto con el fin de evitar que haya instrumentos paralelos que se contradigan. Por lo tanto, el Plan Integral ordenado por la Corte debe ser diseñado e implementando de forma armónica con los demás instrumentos que ordena el componente de garantías de seguridad del Acuerdo Final de Paz y las normas que lo implementan.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

VIGÉSIMO NOVENO. INVITAR a los expertos y a las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos, en particular a Dejusticia, Codhes y Somos Defensores, a fin de que participen efectivamente en el proceso de elaboración de los planes de acción a los que se refieren los fundamentos 909 a 943. En caso de que no les resulte posible, los responsables de la consolidación del Plan podrán solicitar el apoyo de otras personas naturales o jurídicas.

TRIGÉSIMO. DISPONER que una vez remitido a la Corte el Plan Integral ordenado, se realice su valoración y se presente a la Sala Plena un informe a efectos de que esta establezca el cumplimiento de lo ordenado.

TRIGÉSIMO PRIMERO. ADVERTIR que ninguna de las órdenes de la presente sentencia afecta o interfiere aquellas adoptadas en la Sentencia SU-020 de 2022 ni por la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Las decisiones adoptadas en esa Sentencia y por las salas de seguimiento de las sentencias SU-020 de 202 y T-025 de 2004 que se refieren a la población líder y defensora de derechos humanos complementan las adoptadas en esta oportunidad y, en consecuencia, así deben ser interpretadas.

TRIGÉSIMO SEGUNDO. EXHORTAR al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, a que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento de los compromisos en materia de garantías de seguridad para la población líder y defensora de derechos humanos.

TRIGÉSIMO TERCERO. ORDENAR a la Secretaría General de la Corte Constitucional que notifique esta providencia a las autoridades públicas destinatarias de las órdenes proferidas. En relación con los casos particulares analizados en la presente decisión, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Ausente con comisión

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado (E)

Aclaración de voto

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA SU.546/23

Expediente: T-8.018.193 (AC)

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, suscribo la presente aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. Comparto la decisión de conceder el amparo, declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional (ECI) debido a la falta de concordancia entre la persistente, grave y generalizada violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos y la capacidad institucional y presupuestal para asegurar el respeto, garantía y protección de esos derechos y adoptar una serie de remedios estructurales para su superación.

En esta providencia, la Sala Plena constató la afectación generalizada de los derechos fundamentales a la seguridad personal, al debido proceso, a ejercer libremente los liderazgos y al acceso a la justicia efectiva. Esto, a partir de dos ejes transversales. Por una parte, encontró acreditado que la ausencia de capacidad de articulación entre diferentes entidades públicas para enfrentar y prevenir la violencia la población líder y defensora de derechos humanos y la existencia de importantes limitaciones presupuestales para garantizar la oferta de la totalidad de medidas de protección son causas estructurales del ECI. Por otra parte, estimó que no se les ha garantizado el acceso a una justicia efectiva, pues no se demostró que la Fiscalía General de la Nación desarrollara investigaciones diligentes, transparentes y oportunas para identificar a los autores de las conductas desplegadas en su contra, ni mucho menos que se hubiera desplegado una gestión oportuna para procesar a los responsables y garantizar una reparación adecuada.

Pese a mi acuerdo general con la decisión, considero que la Sala Plena se encontraba llamada a pronunciarse sobre el rol de las autoridades judiciales penales en la estructuración de la aludida violación generalizada de derechos.

Con base en la interpretación armónica del preámbulo y de los artículos 2 y 229 de la Constitución, esta corporación ha manifestado que el Estado, en aras de garantizar la vigencia de un orden justo, tiene el deber de investigar y juzgar las conductas punibles[373]. Para tal efecto, la carta estableció en cabeza de la Fiscalía General de la Nación la titularidad para ejercer la acción penal, en el marco de la cual tiene el deber de investigar los hechos potencialmente constitutivos de conductas punibles con el objeto de que estos sean puestos en conocimiento del juez penal para que adopte la sentencia correspondiente[374]. Así, desde una perspectiva orgánica, el Constituyente dispuso que la actuación coordinada en materia de investigación y juzgamiento es el único camino para garantizar el acceso a la justicia, y en últimas, la finalidad de asegurar la vigencia de un orden justo.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

La Corte Constitucional ha señalado que el derecho de acceso a la administración de justicia tiene varias aristas, que determinan su alcance. A este respecto, en la Sentencia T-469 de 2020, la Sala Segunda de Revisión sostuvo lo siguiente:

> La responsabilidad de la Fiscalía, como mecanismo judicial, está inevitablemente ligada al ejercicio de la acción penal. Para ello, le corresponde adelantar una investigación rigurosa y recolectar el material probatorio que, de ser el caso, le permita formular la acusación contra los presuntos autores y determinadores del ilícito, ante un juez de conocimiento, quien determinará su responsabilidad y aplicará la sanción correspondiente. Solo entonces es posible concluir que se ha esclarecido un caso y que se ha hecho justicia.

Sobre este mismo asunto, conviene destacar el criterio expuesto por esta corporación en la Sentencia C-546 de 2013. En dicha providencia, la Corte mencionó que esta prerrogativa se define como «el derecho a que se haga justicia en el caso concreto, es decir, el derecho a que no haya impunidad»[375], el cual supone la satisfacción de ciertas garantías:

> Este derecho incorpora una serie de garantías para las víctimas de los delitos que se derivan de unos correlativos deberes para las autoridades, que pueden sistematizarse así: (i) el deber del Estado de investigar y sancionar adecuadamente a los autores y partícipes de los delitos; (ii) el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo; (iii) el deber de respetar en todos los juicios las reglas del debido proceso.

Esta Corte también se ha ocupado de analizar los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) que determinan los deberes del estado en materia de investigación y juzgamiento. En efecto, tal como lo sostiene la ponencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que «[l]os delitos cometidos contra la población lí-

der y defensora de derechos humanos se deben combatir con recursos judiciales idóneos y efectivos que propendan por varios fines (i) 'establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, (ii) [illegible] y (iii) 'dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos'»[376].

En la Sentencia objeto de la presente aclaración de voto, la Sala Plena concluyó que «el ensamble de ambas perspectivas, la judicial emprendida por este tribunal y la adelantada por la Comisión IDH, permite identificar los contenidos mínimos que debe satisfacer un sistema de protección de la actividad de líderes y lideresas sociales»[377]. Al estudiar el derecho a la justicia efectiva, expuso que esta prerrogativa supone la garantía de los siguientes contenidos:

«Derecho a la justicia efectiva[378]	A que exista y se implemente un plan para promover y fortalecer rutas de acceso a la justicia, incluyendo la denuncia, para que la población líder y defensora de derechos humanos pueda denunciar a los grupos y organizaciones criminales
	A la verdad, reparación y garantías de no repetición.
	A que se prevea y se aplique el enfoque de género y la perspectiva de interseccionalidad a través del desarrollo estratégico de los casos
	A que se adelante 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 defensora de derechos humanos, garantizando una reparación adecuada
	A que las investigaciones tomen en cuenta el rol del defensor o defensora como punto de partida
	A que las investigaciones tomen en cuenta el enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa afectado.
	A que las autoridades ofrezcan estadísticas reales sobre el esclarecimiento de delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos
	A que las investigaciones respondan a protocolos que tengan en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos
	A priorizar la investigación de los determinadores de los hechos que constituyan delitos contra la población líder y defensora de derechos humanos
	A que las investigaciones se realicen en un plazo razonable, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos»

Fuente: Sentencia SU-546 de 2023. FJ 147.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

A lo anterior cabría agregar que la providencia determinó que «solamente cuando el juez de conocimiento determine la responsabilidad y aplique la sanción correspondiente, a partir de las investigaciones serias y contundentes de la FGN, 'es posible concluir que se ha esclarecido un caso y que se ha hecho justicia'»[379]. En esa medida, de acuerdo con el estándar que propone la ponencia ―que se ajusta a la jurisprudencia constitucional así como a los estándares decantados por el SIDH―, debe entenderse que se han esclarecido los hechos solo cuando existe una sentencia en firme.

En mi opinión, la ponencia se enfocó en destacar las falencias estructurales que han impedido el avance de las investigaciones por conductas cometidas en contra de la población líder y defensora de derechos humanos. Sin embargo, en este caso cabía preguntarse hasta qué punto el esclarecimiento de los hechos, en los términos expuestos en el proyecto, es atribuible en su totalidad a la FGN. En el informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia del 6 de diciembre de 2019, se advirtió sobre las falencias institucionales que enfrenta la población líder y defensora de derechos humanos. Al analizar el acceso a la justicia para este grupo, la Comisión expresó lo siguiente:

> Organizaciones de la sociedad civil manifestaron su preocupación por la utilización del término 'esclarecimiento' por parte de la FGN, puesto que se estaría haciendo referencia a avances en las investigaciones más no sobre el establecimiento judicial de responsabilidades.

Teniendo en cuenta las circunstancias fácticas acreditadas que llevaron a la Sala Plena a la declaratoria del ECI y a la adopción de una serie de remedios estructurales para conjurarlo, considero que era deseable que la Sala Plena se pronunciara sobre la existencia de causas estructurales en la administración de justicia que impidieran la realización de dicho propósito.

En esa medida, aunque comparto las razones que llevaron a la Sala a concluir que la Fiscalía General de la Nación desconoció los derechos fundamentales de los accionantes y que se acreditó el carácter grave, masivo, sistemático y generalizado de este hecho vulnerador en una multiplicidad de casos similares, estimo que la Sala Plena se encontraba llamada a analizar la responsabilidad de los administradores de justicia en la garantía del derecho a la justicia efectiva.

Fecha ut supra, (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Auto 845/24

Referencia: solicitud de aclaración de la Sentencia SU-546 de 2023.

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., nueve (9) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, específicamente la prevista en el artículo 107 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 02 de 2015), procede la Sala Plena a resolver la solicitud de aclaración presentada respecto de la Sentencia SU-546 de 2023.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de marzo de 2024, los apoderados[380] de tres accionantes dentro del proceso T-8.018.193, Alejandro Palacios, Milena Quiroz Jiménez y Erlendy Cuero Bravo, solicitaron la aclaración de la orden vigésimo cuarta de la Sentencia SU-546 de 2023, la cual establece:

> **VIGÉSIMO CUARTO. ORDENAR** al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Fiscal General de la Nación que, en el término de tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, de manera articulada y con sujeción a los principios que rigen el derecho al habeas data implementen una base de datos donde se registre la población líder y defensora de derechos humanos. En esta se deberá incluir una sola estadística y manejo de información (y de trámites en forma articulada) respecto a los tipos de violencia sufridos por la población líder y defensora de derechos humanos. Para lo anterior, se requiere de la unificación de conceptos respecto a lo que se entiende por persona líder y defensora de derechos humanos, en los términos de esta providencia.

2. *Primero*, a juicio de los solicitantes existe una incongruencia entre "la parte de la orden 24 que establece la unificación de conceptos sobre quien es defensor de derechos humanos en Colombia, y los párrafos 73 y 745, apartado 2, de la parte motiva de la Sentencia"[381]. Aseguran que, aunque la Corte afirma que la Declaración de defensores de derechos humanos, que plantea un concepto de persona defensora de derechos humanos, es pauta

interpretativa para este tema; al ordenar la unificación de conceptos desconoce la declaración. Por lo tanto, "no es comprensible, si debe crearse o no una definición y qué lugar ocuparía en el seguimiento a la Declaración sobre defensores de derechos humanos".

3. Además, el párrafo 745 afirma que la base debe ser entendida como un sistema de información compuesto por varias bases de datos y que debe hacerse una unificación de los conceptos de la persona defensora de derechos humanos para llevar a cabo dicho sistema. Esto, según el escrito, "desconoce que las distintas bases de datos parten de la definición de las Naciones Unidas sobre defensor de derechos humanos con algunos criterios diferenciadores a partir de las posibilidades de acceso a la información, competencias y motivación de las organizaciones sociales, organismos internacionales y/o entidades pública que llevan este conteo".

4. En consecuencia, es necesario aclarar "si se ordena una base de datos unificada con una sola definición desconociendo las diferentes competencias, motivaciones y acceso a la información o si es un sistema unificado que parte de las distintas bases de datos y de la depuración de esta información para llegar a la información más completa posible".

5. *Segundo*, los accionantes advierten una incongruencia interna de la sentencia, en tanto "no es posible comprender cómo debe funcionar la base de datos o el sistema informativo de la orden 24". Lo anterior, "pues no se entiende si esta base de datos es sobre violencias contra los líderes sociales o sobre las personas que ejercen el liderazgo social en Colombia". En su concepto, "la razón por la que no existe una base de datos que contenga el universo de líderes es que la misma podría implicar un aumento del riesgo en materia de seguridad para estas personas, a su vez, considerando la naturaleza misma del liderazgo social, se trata de una identidad que no es inmutable pues en algunas personas es constante pero en otras depende de coyunturas de movilización social".

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

6. Acorde con el escrito, la recolección de información para esa base de datos puede ser usada "para intentar un monitoreo inconstitucional sobre la labor de los líderes" y para "la obtención de información sensible de parte de los líderes". Por lo tanto, "es bastante probable que los líderes no acepten siquiera hacer parte de este registro". En todo caso, afirman los solicitantes, que es imperioso que la Corte Constitucional aclare que como consecuencia del derecho de habeas data, "cualquier sistema de información debe respetar el contenido del habeas data y no puede tener datos sensibles de las personas y en todo caso cualquier inscripción debe ser totalmente voluntaria" de manera que "[l]as personas deben tener derecho a corregir sus datos e incluso a ser retiradas, si así lo desean". Por lo anterior, "existen dudas razonables sobre las características de las bases de datos y el lugar que ocupa el sistema informativo en la respuesta de las entidades a la problemática de seguridad de los lideres sociales".

7. En síntesis, los peticionarios solicitan a la Corte aclarar que: *(a)* la unificación de conceptos sobre la que se hará el seguimiento a la sentencia y la configuración del sistema informativo es el establecido en la Declaración de los derechos de defensores de derechos humanos de las Naciones Unidas; *(b)* el sistema informativo lo componen varias bases de datos realizadas por distintas organizaciones de la sociedad civil, entidades del Estado e institutos a partir de las violaciones de derechos que sufre la población líder y *(c)* cualquier sistema informativo debe respetar el derecho al habeas data y, por tanto, que no puede tener datos sensibles de las personas y que cualquier inscripción debe ser totalmente voluntaria.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

8. La Sala Plena es competente para pronunciarse sobre la solicitud presentada de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991 y en el artículo 107 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Procedencia excepcional de las solicitudes de aclaración de las providencias dictadas por la Corte Constitucional[382]

9. Esta Corte ha indicado que, por regla general, las sentencias expedidas por la Corte Constitucional no son susceptibles de aclaración, pues una vez proferidas hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y en su contra no procede recurso alguno (art. 243 C. Pol.). Además, tal posibilidad excedería el ámbito de competencia asignado a la Corte en el artículo 241 superior y vulneraría el principio de seguridad jurídica[383]. No obstante, cuando una providencia incurre en ciertos yerros, el funcionario judicial tiene la facultad de subsanarlos en los términos establecidos en el Código General del Proceso, esto es, a través de las figuras de aclaración, corrección y adición, dispuestas en los artículos 285, 286 y 287, respectivamente.

10. La jurisprudencia constitucional establece que es admisible la aclaración de las sentencias de constitucionalidad cuando se presenta *(i)* por quien tenga legitimidad para hacerlo, *(ii*) dentro del término de ejecutoria de la sentencia; y siempre que mediante la misma *(iii)* no se promueva una alteración sustancial de la decisión y esté circunscrita a "frases o conceptos que se encuentren contenidos en la parte resolutiva de la sentencia o que, incluidos en la parte motiva, influyan para el entendimiento pleno y el cumplimiento de lo decidido en el fallo en cuestión"[384].

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

11. De esta manera, la Corte ha sostenido que la solicitud de aclaración *(i)* no prosperará cuando lo pretendido sea controvertir nuevamente aspectos cuya definición quedó zanjada en la providencia frente a la cual se reclama la aclaración; *(ii)* no puede utilizarse válidamente para abordar aspectos que no fueron objeto de estudio, ni para esclarecer argumentos marginales en la parte motiva de la providencia que no tienen relación o incidencia en su parte resolutiva; y, finalmente, *(iii)* tampoco es un escenario para absolver consultas, pues este tribunal carece de semejante competencia[385].

12. En conclusión, aunque esta Corte acoge el principio del derecho procesal del "agotamiento de la competencia funcional del juez una vez proferida la sentencia que culmina el proceso"[386], lo cual implica que la sentencia no es revocable ni reformable[387], es factible remitirse a la figura dispuesta en el Código General del Proceso, en lo referente a la *aclaración*, en casos de duda o ambigüedad y siguiendo los parámetros trazados por este Tribunal.

Caso concreto

13. Con relación a los requisitos formales la Sala considera que la solicitud cumple con los presupuestos de legitimidad y de oportunidad. En efecto, la solicitud la presentaron tres accionantes dentro del proceso que culminó con la Sentencia SU-546 de 2023, Alejandro Palacios, Milena Quiroz Jiménez y Erlendy Cuero Bravo, y la presentaron antes de la fecha de notificación de la sentencia -la cual le corresponde al juez de primera instancia-. Sobre este último punto el 19 de abril de 2024 el Juzgado 45 Civil del Circuito de Bogotá informó que la decisión fue notificada el 17 de abril del presente año y la solicitud se presentó el 22 de marzo; por lo tanto, la Sala concluye que los accionantes se notificaron por conducta concluyente.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

14. Ahora bien, la Sala Plena considera que la solicitud de aclaración no satisface los requerimientos mínimos para habilitar un examen destinado a la aclaración dado que, como se indicará, ninguno de los argumentos planteados, evidencian que existan frases o conceptos que susciten verdaderos motivos de duda.

a) *Frente a la solicitud a fin de aclarar que la unificación de conceptos sobre la que se hará el seguimiento a la sentencia y la configuración del sistema informativo es el establecido en la Declaración de los derechos de defensores de derechos humanos de las Naciones Unidas*

15. La orden vigésimo cuarta de la Sentencia SU-546 de 2023 prevé que para efectos de implementar la base de datos allí referida se requiere de la unificación de conceptos respecto de lo que se entiende por persona líder y defensora de derechos humanos, en los términos de esta providencia.

16. Este requerimiento de la Sala Plena tiene como finalidad asegurar que las entidades comprometidas con el cumplimiento de la orden incorporen un concepto unitario de "persona líder y defensora de derechos humanos". Dicha categoría debe ser interpretada de forma que no excluya ninguna persona que, por las tareas que desarrolla y la vocería que ha asumido, pueda quedar razonablemente comprendida por la expresión. La Sala Plena reitera que la Declaración de los derechos de defensores de derechos humanos de las Naciones Unidas constituye un instrumento muy relevante que debe articularse, además, con las categorías identificadas entre los fundamentos 19 y 22 de la sentencia. Le corresponde a las autoridades tomarse en serio las definiciones referidas y, en todo caso, preferir aquellas interpretaciones que favorezcan la más amplía protección. Ello se desprende directamente de las consideraciones de la Corte, del texto de la orden y del propósito en el que se fundó su decisión.

17. Ni las consideraciones de la sentencia ni la parte resolutiva contienen frases que ofrezcan motivos de duda. Conforme a lo expuesto la Corte no encuentra que proceda aclaración alguna.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

b) *Frente a la solicitud a fin de aclarar que el sistema informativo lo componen varias bases de datos realizadas por distintas organizaciones de la sociedad civil, entidades del Estado e institutos a partir de las violaciones de derechos que sufre la población líder*

18. En el curso del proceso que concluyó con la Sentencia SU-546 de 2023, este Tribunal constató la existencia de diferentes fuentes de información relativas a la población líder y defensora de derechos humanos, a los programas implementados por el Estado para garantizar el derecho a defender derechos, a las organizaciones afectadas y a las medidas de protección. Esa dispersión, encontró la Corte, incide significativamente en la posibilidad de adoptar e implementar una política pública que proteja los derechos a los que se refiere la sentencia.

19. Bajo esa perspectiva resulta claro el objetivo y el alcance de la decisión de la Corte, plasmado en la orden vigésimo cuarta. Se debe establecer un sistema de información que armonice, integre o articule las diferentes bases de datos o fuentes de información de manera que sea posible contar con información lo más certera posible, fiable y contrastable que haga posible el cumplimiento ordenado de los deberes a cargo del Estado.

20. De este modo la orden vigésimo cuarta prevé la obligación de implementar una base de datos donde se registre la población líder y defensora de derechos humanos de manera que sea posible contar con una sola fuente estadística para el manejo de información (y de trámites en forma articulada) respecto a los tipos de violencia sufridos por la población lí-

der y defensora de derechos humanos. En el contexto de la sentencia, la expresión base de datos, según lo que se indica en la segunda parte del fundamento 745, designa un sistema de información compuesto por diferentes bases de datos existentes.

(https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU546-23.htm?id=1206326&cid=605)

21. Conforme a lo anterior una lectura articulada de la sentencia permite concluir que la decisión de la Corte, en modo alguno, supone la supresión de las bases de datos existentes ni prohíbe tomar en cuenta diferentes características o rasgos de la población o la violencia que se tornen relevantes. Lo que resulta esencial es que, al amparo de sus competencias, las diferentes organizaciones se articulen adecuadamente a partir de un sistema de información que les permita, dentro del más estricto respeto al derecho fundamental al habeas data y a los principios que definen su alcance (art. 15 C.P.), contar con datos suficientes para adoptar las mejores medidas generales y concretas en orden a cumplir sus tareas.

22. Ni las consideraciones de la sentencia ni la parte resolutiva contienen frases que ofrezcan motivos de duda. En consecuencia, la Corte no encuentra que proceda aclaración alguna.

c) *Frente a solicitud a fin de aclarar que la base de datos debe respete el derecho al habeas data y, por tanto, no puede contener datos sensibles de las personas, siendo cualquier inscripción totalmente voluntaria*

23. Esta solicitud tampoco es procedente. La misma orden vigésimo cuarta advierte que la base de datos se sujeta “a los principios que rigen el derecho al habeas data”. En la Sentencia T-729 de 2002, la Corte desarrolló los principios constitucionales que deben regir la administración de datos personales para que la misma no conlleve a una vulneración del derecho al habeas data. Entre dichos principios se incluyen los principios de libertad, necesi-

dad, finalidad y utilidad, en virtud de los cuales el tratamiento de datos personales requiere, en general, el consentimiento previo, limitarse a los datos necesarios para alcanzar los fines de la base de datos y, además, deben ser [illegible] anterior, no hay lugar a aclarar lo ya dispuesto en la sentencia.

Corrección de oficio del numeral segundo de la Sentencia SU-546 de 2023

24. Esta Corporación[388] ha señalado que cuando en la transcripción del texto de una providencia se producen errores mecanográficos, para proceder con la corrección es aplicable el artículo 286 del Código General del Proceso[389]. Según ha advertido la Corte, dicha disposición permite que se corrijan los errores que se cometan por la omisión o cambio de palabras, o por las alteraciones de estas, de manera idéntica a la que se autoriza para corregir los errores aritméticos. Además, esta corrección puede hacerse en cualquier tiempo, independientemente de si la providencia está o no ejecutoriada[390].

25. En el numeral segundo de la Sentencia SU-546 de 2023 se indicó que el juez de primera instancia en el proceso T-8.018.193 fue el Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá. No obstante, lo adecuado era hacer referencia al Juzgado 45 Civil del Circuito de Bogotá. Vale la pena advertir que la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió la sentencia para trámite de notificación al juzgado correcto, esto es, al Juzgado 45 Civil del Circuito de Bogotá. Por ello, la Sala Plena se limitará a ordenar la corrección mecanográfica advertida.

Conforme a lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional

RESUELVE

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Primero. NEGAR la solicitud de aclaración de la Sentencia SU-546 de 2023, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **COMUNICAR** la presente providencia a los peticionarios e **INFORMARLES** que contra el presente auto no procede recurso alguno.

Tercero. CORREGIR el numeral segundo de la Sentencia SU-546 de 2023, el cual quedará así: "SEGUNDO. Confirmar parcialmente la decisión del Tribunal Superior de Bogotá que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el Juzgado 45 Civil del Circuito de Bogotá y protegió los derechos fundamentales de las y los accionantes, atendiendo las siguientes precisiones:"

Cuarto. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **ENVIAR** la presente decisión a la Relatoría de esta Corporación para que efectúe los cambios y las actualizaciones pertinentes.

Comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[1] Algunos nombres reales se modificaron en esta providencia con el fin de resguardar la identidad de los accionantes. La metodología corresponde con la utilizada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en la sentencia de segunda instancia que le asignó a cada accionante una letra en orden alfabético.

[2] Todas las casillas correspondientes al *nivel de protección actual* tienen la información que la UNP allegó a la Corte Constitucional el 22 de agosto de 2022, en respuesta a un auto de pruebas.

[3] Bajo el radicado No. PDEPUY-2019-62.

[4] Esta organización ha trabajado a lo largo de 15 municipios y reúne a aproximadamente 200 organizaciones de víctimas, líderes sociales y defensores de derechos humanos de Colombia.

[5] El 15 de enero de 2018, llegó a la sede de la CUT en Cali un panfleto firmado por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en donde afirmaban que "no descansarían hasta acabar" (..) una serie de organizaciones y defensores de derechos humanos en donde se encontraba su nombre. El día 9 de agosto de 2018, en la sede del sindicato de vendedores informales y estacionarios de Cali – SINTRAVIECALI- dejaron un panfleto donde amenazan a 21 líderes y lideresas sociales defensores de derechos humanos y líderes de oposición y 10 organizaciones dentro de las cuales se encuentran la accionante y el MOVICE. El 31 de agosto de 2019, se allega un panfleto firmado por el Bloque Suroccidental de las Águilas Negras en el cual se declara objetivo militar a múltiples organizaciones sociales y de derechos humanos, dentro de las cuales se encuentran ella y el MOVICE, afirmando que se dará continuidad "al proceso de exterminio".

[6] El 14 de junio de 2019, el Juez 75 Penal Municipal con función de Control de Garantías de Bogotá ordenó medidas cautelares a favor de los integrantes del Movimiento Ríos Vivos, por el riesgo inminente de vulneración a sus derechos por parte por parte de Hidroituango S.A. y Empresas Públicas de Medellín (EPM). En la tutela se protegieron los derechos a la vida, a la salud, al mínimo vital, a la vida en condiciones de dignidad, entre otros. Además de esto, se ordenó la creación de una Mesa Técnica con el fin de valorar la viabilidad o no del proyecto Hidroituango.

[7] Se proponen viviendas en tapia (blindaje ancestral) con medios de comunicación que permitan informar sobre las distintas situaciones que se están viviendo en el territorio. Para las áreas urbanas se sugieren viviendas con medios tecnológicos de protección, cámaras y puertas blindadas.

[8] En febrero de 2017, algunas personas tomaron fotografías a la sede de la COSPACC. El 25 de marzo de 2017, en la ciudad de Ibagué mediante un mensaje de texto vía celular se amenazó de muerte a los dirigentes de Congreso de Pueblos, lo cual implicaba al accionante como parte de la dirigencia de esta organización.

[9] Se proponen medios de comunicación que permitan informar sobre las distintas situaciones que se están viviendo en el territorio, viviendas con medios tecnológicos de protección, cámaras, puertas blindadas, etc.

[10] Los hechos aquí relatados corresponden a los expuestos en las sentencias de instancia. Ello porque en el expediente digital no reposa el escrito de la accionante J.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[11] Se proponen medios de comunicación que permitan informar sobre las distintas situaciones que se están viviendo en el territorio.

[12] Anexó orden a Policía Judicial PDF- Oficio UNP y Protección Policiva.

[13] En el traslado advirtió sobre la condición de autoridad de comunidad de minoría étnica y líder defensor de derechos humanos, requiriéndola para que avocará el conocimiento de dicho asunto impartiendo el trámite de manera pronta, oportuna y eficaz, encaminada a brindar la protección a la vida e integridad del líder comunitario y de su familia.

[14] Con el fin de que avocara conocimiento del asunto e impartir el trámite correspondiente de manera pronta, oportuna y eficaz, encaminado a que se coordine y articule con las demás autoridades competentes del orden nacional, departamental y local, para brindar la protección efectiva a la vida e integridad del líder comunitario y de su familia.

[15] Recibió tres solicitudes adicionales de autoridades del Estado: la primera, remitida por la Dra. Isis Gertrudis Otero Mass – Asistente de Fiscal IV, Fiscalía Primera Seccional – Unidad BRIHO, mediante radicado interno EXT20-00074248; la segunda, remitida por Capitán Jesús María Scarpetta Molina, Jefe Seccional de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, mediante radicado interno EXT20-00073977 y la tercera, remitida por la Dra. Ana Carolina Sánchez Sánchez, Defensora del Pueblo del departamento de Córdoba.

[16] El expediente digital contiene (i) formato único de noticia criminal, (ii) denuncia interpuesta por la accionante; (iii) formato de solicitud de protección policiva de fecha 3 de noviembre de 2020 dirigido a la Estación de Policía de Aguablanca, comuna 11, (iv) oficio de fecha 11 de junio de 2021 dirigido a la Defensoría del Pueblo por parte de la Fiscalía, (v) formato de acta de deberes y derechos para las víctimas.

[17] En atención a dicha denuncia se han realizado las siguientes actuaciones: "l. Orden de Policía Judicial No. 7439259 del 28 de enero de 2022, donde se ordena realizar entrevista al denunciante. Esta OPJ le correspondió por asignación a el Policía Investigador […], se encuentra en términos vigentes para su presentación y, a la espera de resultados. 2. Se realiza solicitud de medida de protección preventiva a GAOR, dirigida a él COMANDO DE POLICIA DE CÚCUTA, con carácter urgente. 3. Se envió Correo electrónico dirigido a la Estación Centro Corral de Piedra mecuc.ecentro@policia.gov.co, con el fin que remita al Comandante del CAI BRICEÑO de esta ciudad información de los resultados de la solicitud sobre el apoyo presentado por Unidades del CAI BRICEÑO al denunciante G. A. O. R. […], el día 29 de agosto de 2020 en el Condominio TORRES DE PICABIA, apto 704B Urbanización San Eduardo Cúcuta en horas de la mañana, en caso afirmativo enviar copia de la información que exista al respecto en el libro de población u otros de ese CAI. Lo anterior porque el denunciante señala que hubo presencia o apoyo de unidades de dicho CAI".

[18] Acuerdo Final para la Paz punto 3.4.7.7.4. En el Decreto Ley 885 de 2017 se creó el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, encargado del diseño y ejecución del programa.

[19] En este acápite se retoman las consideraciones sobre la materia que se expusieron varias sentencias de la Corte Constitucional, entre ellas la T-124 de 2015 y la T-469 de 2020

[20] Constitución Política, artículo 95, numeral 4.

[21] En sentido similar, la Declaración y Programa de Acción de Viena considera como una cuestión prioritaria para la comunidad internacional la promoción y protección de los derechos humanos, los cuales tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, bajo la premisa de "que ésta es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser la principal beneficiaria de esos derechos y libertades, y debe participar activamente en su realización".

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[22] Sentencia T-590 de 1998.

[23] Relator Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. Informe luego de su visita a Colombia. 26 de diciembre de 2019. A/HRC/43/51/Add.1 Párr. 66. Disponible en https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/CountryVisits.aspx (https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/CountryVisits.aspx)

[24] Los líderes sociales son los guías de las comunidades, que se expresan a través de ellos para ser escuchadas, visibilizadas ante el Estado. Sus funciones pueden ser tan amplias y variadas como defender el medio ambiente, orientar la sustitución de cultivos ilícitos, promover la participación de los ciudadanos en organizaciones sociales para construir la paz social. Universidad Nacional y otros (2018). "¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post acuerdo". Bogotá: 2018. pág. 9-10.

[25] De hecho, estas categorías ya han sido incluidas por el Decreto 1066 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior", en su artículo 2.4.1.2.6., al definir las personas beneficiarias del sistema de protección, sin que el listado allí dispuesto pueda considerarse taxativo.

[26] CIDH. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. Op. cit. Párr. 30.

[27] Para la construcción de dicho concepto, la Defensoría tuvo en consideración las definiciones que han sido acogidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por los órganos de protección de los derechos humanos de la Organización de Estados Americanos -OEA-

[28] Sentencia T-124 de 2015.

[29] Sentencias T-1191 de 2004, C-555 de 2017 y T-015 de 2022.

[30] Ponencia de Roberto Cuellar

[31] Sentencia T-1191 de 2004.

[32] Ibíd.

[33] Consultar la Sentencia T-234 de 2012.

[34] CIDH. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. Op. cit. Párr. 12.

[35] Sentencia T-473 de 2018.

[36] Sentencia C-555 de 2017. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

[37] Sentencia T-1191 de 2004. Esta tesis fue reiterada en las Sentencias T-124 de 2015 y T-469 de 2020.

[38] Sentencia T-469 de 2020.

[39] Sentencia C-555 de 2017.

[40] Sentencia T-1191 de 2004.

[41] En aquella oportunidad se sostuvo: "En este tema no se puede estar con ambigüedades. La comunidad internacional es particularmente sensible y esa sensibilidad se requiere indispensablemente en Colombia, debiéndose construir un avanzado sistema de protección jurídica y real para los defensores de los derechos humanos. Máxime cuando la actitud de los defensores de los derechos humanos es un componente básico de la vida política de una nación. (…) Pero la verdad es que, pese a las circulares presidenciales, el ataque a los defensores de derechos humanos ha continuado (…) y hay conductas omisivas del Estado en cuanto a su protección, máxime cuando se ha puesto en conocimiento de éste el clima de amenazas contra dichos activistas. Esta es una situación abiertamente inconstitucional, a la cual el juez constitucional no puede ser indiferente."

[42] Defensoría del Pueblo (2019). Informe de Seguimiento a la Alerta Temprana 026-18 sobre riesgos contra líderes sociales. Pág. 44; Indepaz. 23 de mayo de 2019. Informe de derechos humanos sobre la situación de líderes/as y defensores de derechos humanos en los territorios. Separata de actualización.

[43] Sentencia C-555 de 2017.

[44] "En Colombia, ser defensor o defensora de los derechos humanos es una ocupación de alto riesgo. Los datos disponibles de las instituciones del Estado, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la sociedad civil muestran cifras alarmantes que hasta ahora no han disminuido". Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Declaración de fin de misión, luego de la visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018.

[45] CIDH (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. *Op. cit*. párr 45.

[46] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicados número 147 (23 de julio), 101 (05 de mayo) y 62 (26 de marzo).

[47] Indepaz. Septiembre de 2019. Informe Especial. Violaciones a los Derechos Humanos en tiempos de paz. Pág. 13

[48] Ver: Programa Somos Defensores. Informe anual 2018. La Naranja Mecánica. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. Pág. 101; Programa Somos Defensores. Informe semestral. Enero-Junio de 2019.Pág. 91.

[49] Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género (2018). Informe Defensorial: Violencias basadas en Género y Discriminación. Pág. 123 a 125 Disponible en: http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero- Discriminacion.pd

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[50] Programa Somos Defensores. Informe anual 2018. La Naranja Mecánica. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. Pág. 101

[51] Ball, Patrick, y Rozo, Valentina. (diciembre, 2019). Asesinatos de líderes sociales en Colombia: una estimación del universo - Actualización 2018.

[52] Defensoría del Pueblo (2019). Informe de Seguimiento a la Alerta Temprana 026-18 sobre riesgos contra líderes sociales. Pág. 21

[53] Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género (2018). Informe Defensorial: Violencias basadas en Género y Discriminación. Pág. 123 a 125. Disponible en: http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero- Discriminacion.pdf

[54] Ibidem.

[55] Entre otras providencias sobre este punto pueden consultarse las Sentencias T-473 de 2018, T-199 de 2019, y T-439 de 2020.

[56] Sentencia T-719 de 2003.

[57] Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de septiembre de 2012. 66/290. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005

[58] Esta idea, que configura el significado de la dignidad humana, fue desarrollada de manera sistemática a partir de la Sentencia T-881 de 2002.

[59] Precisamente en esa dirección la Sentencia SU-020 de 2022 indicó la importancia de asumir este enfoque respecto de los firmantes del AFP: “Lo expuesto permite concluir que garantizar la salvaguarda de la vida e integridad personal de las y de los firmantes del Acuerdo Final de Paz no solo es urgente, dado los niveles de riesgo que enfrentan, sino que exige partir de un concepto de seguridad más robusto e integral relacionado con la debida materialización del componente de reincorporación a la vida política, social y/o económica, siendo necesario que el Estado les brinde a quienes se encuentran en ese proceso unas condiciones básicas de seguridad en términos humanos, integral y preventiva, antes que solo reactiva e individual”.

[60] Precisamente en tal dirección la Corte Constitucional señaló, en la Sentencia T-1191 de 2004, que “el derecho a defender y promover los derechos humanos puede ser considerado como una manifestación del derecho a la participación ciudadana, por cuanto la interlocución entre las personas que defienden esta categoría de derechos y el Estado es fundamental dentro del proceso de construcción del debate democrático, y ciertamente permite aumentar la injerencia de los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones políticas”.

[61] Sobre el particular se encuentra la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos” adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 8 de marzo de 1999. A partir de esa declaración y de diversos tratados de derechos hu-

manos, el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos ha presentado, entre otros documentos, el "Comentario a la Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos". En este Comentario se indica: "El principal valor de la Declaración es que legitima y protege determinadas actividades de defensa y promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos. El elemento central de la Declaración no es el reconocimiento de esos derechos sino su reiteración y la protección de las actividades encaminadas a promoverlos. También cabe recordar que la Declaración hace extensiva la protección a determinadas personas debido únicamente a su dedicación a tales actividades".

(https://www.libertadesfundamentales.com/viewstats/?sid=1206326&tecid=605)

[62] La jurisprudencia ha reconocido que de la Constitución pueden desprenderse derechos que, al mismo tiempo y en algún grado, constituyen un deber. La naturaleza dual se ha previsto en casos relativos a la educación (T-743 de 2013) y a guardar el secreto profesional (C-200 de 2012). Igualmente es posible encontrar una manifestación en el caso de la salud dado que, al tiempo que se reconoce como derecho, el artículo 49 prevé que es deber de todas las personas procurar su cuidado y el de su comunidad, reconociéndose su condición de servicio público (T-017 de 2021). Algo semejante puede predicarse respecto del derecho al voto.

[63] Sentencia T-469 de 2020.

[64] Destacó, además, que la Comisión IDH ha resaltado "el papel que cumplen los líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, como una 'pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática, sólida y duradera'".

[65] En ese sentido, la Sentencia SU-020 de 2022 indicó: "Tal vez el elemento más importante para el asunto que examina la Corte en la presente oportunidad es la estrecha relación que, reconoce el concepto de seguridad, existe entre la paz, el desarrollo y los derechos humanos en todas sus generaciones: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los nuevos desarrollos del concepto incluyen también a los derechos relacionados con la protección del medio ambiente".

[66] Al respecto, en el Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos elaborado por la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (REDESCA) se enfatiza en "la necesidad de tener en cuenta los estándares relacionados con la protección del derecho a defender los derechos humanos en el ámbito de empresas y derechos humanos, en particular para identificar los posibles patrones de ataques, agresiones y obstáculos que enfrentan defensoras, defensores, líderes comunitarios, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, población campesina y operadores de justicia por parte de empresas y agentes económicos, como para prevenirlos y en su caso castigarlos. El Estado debe establecer un marco legal claro, que prevea sanciones contra empresas que están involucradas en la criminalización, estigmatización, abusos y violaciones contra quienes defienden los derechos humanos, incluyendo empresas privadas de seguridad y contratistas que actúan en nombre de la empresa involucrada".

[67] Sentencia T-469 de 2000.

[68] Sentencia T-469 de 2000.

[69] Sentencia T-372 de 2023.

[70] En conexión con estos derechos, la Corte ha identificado también el derecho a la protesta. Entre otras, en la Sentencia T-366 de 2013 la Corte indicó: "la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades de ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades".

[71] ___ Sentencia T-234 de 2012.

[72] ___ Corte IDH. Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras, Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 64; Caso Defensor de Derechos Humanos y otros c. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 142.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[73] ___ Aprobada por la Asamblea General en el quincuagésimo tercer período de sesiones, que tuvo lugar el 8 de marzo de 1999. Resolución A/RES/53/144. Sobre el particular, cabe mencionar que si bien la Asamblea General de las Naciones Unidas, en ejercicio de sus funciones, dicta resoluciones con un contenido meramente recomendatorio, a veces por el proceso mismo de elaboración o su gran utilidad en la práctica de los Estados adquieren una especial relevancia en el derecho internacional, de tal forma que en algunos casos reciben el nombre de "Declaración" o "Carta", convirtiéndose con el tiempo en costumbre internacional y adquiriendo por ese derrotero un carácter vinculante.

[74] ___ Según el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (art. 38), las fuentes primarias son: (i) los tratados internacionales; (ii) la costumbre internacional; y (iii) los principios del derecho "reconocidos por las naciones civilizadas"; mientras que las fuentes secundarias son: (i) la jurisprudencia; (ii) la doctrina; y (iii) la equidad.

[75] ___ Sentencia T-707 de 2015.

[76] ___ Sentencia T-924 de 2014.

[77] ___ Sentencia T-1026 de 2002.

[78] ___ Ibidem.

[79] ___ Sentencia, T-102 de 1993.

[80] ___ En tal sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece en su artículo 3° que "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". La Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José, establece en su artículo 7°: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales..." El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos , dispone en su artículo 9: "1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales…".

[81] ___ Ver Sentencia T-439 de 1992. Esta idea fue luego retomada por la Sentencia T-707 de 2015.

[82] ___ Sentencia T-719 de 2003. Estas obligaciones fueron reiteradas en las Sentencias T-750 de 2011, T-411 de 2018, T-199 de 2019 y T-388 de 2019.

[83] ___ Ver Sentencias T-411 de 2018 y T-924 de 2014.

[84] ___ Se trata de un nivel en el cual la persona solo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos.

[85] ___ Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social.

[86] ___ Este es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[87] ___ Este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado.

[88] ___ Sentencia T-1026 de 2002.

[89] ___ En la Sentencia T-1026 de 2000 se precisó que en el entorno se debe identificar si "(i) es una zona generalmente pacífica o si es de aquellas donde hay un alto nivel de conflicto; (ii) los antecedentes históricos de ataques contra la población por parte de grupos insurgentes que militan en la zona son considerados sistemáticos o esporádicos; (iii) constituye una zona de importancia estratégica para los grupos al margen de la ley y (iv) existe presencia suficiente de la fuerza pública y demás autoridades estatales para mantener el orden público; circunstancias que constituyen características del escenario a partir de las cuales se aumenta la probabilidad de la existencia de un riesgo especial y, por tanto, del cumplimiento de la amenaza".

[90] ___ Sentencias T-981 de 2001 y T-1206 de 2001.

[91] ___ Sentencia T-924 de 2014.

[92] ___ Sentencia T-924 de 2014.

[93] ___ Sentencia T-924 de 2014.

[94] ___ Reiteración Sentencia T-496 de 2008.

[95] ___ Sentencias T-224 de 2014, T-707 de 2015, T-399 de 2018 y T-199 de 2019.

[96] ___ "Cuando la entidad encargada se pronuncie sobre la adopción de medidas de protección, su prórroga o retiro, y se demuestra la ausencia de una insuficiente motivación en el acto adoptado por esta, lo que corresponde es ordenar que se profiera un nuevo pronunciamiento que atienda todos los argumentos alegados por el actor y se aclaren las razones por las cuales le asiste o no lo pretendido".

[97] ___ "A través del nuevo pronunciamiento se le brinda seguridad a la parte interesada e información acerca de su nivel de riesgo y, además, con el análisis de cada uno de los requerimientos manifestados por el solicitante y la motivación completa de la decisión de la administración, se le dota a éste de un instrumento necesario para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, si así lo estima necesario".

[98] ___ "Las actuaciones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración del nivel de riesgo o de las medidas de protección deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable, los cuales solo pueden desconocerse con base en argumentos suficientes que también estén sustentados en conceptos especializados".

[99] ___ La Corte amparó el derecho a la seguridad personal de un accionante a quien su valoración de riesgo arrojó un nivel ordinario. Además, la decisión de acoger este estudio no ofrecía argumentos que la fundamentaran, ni fueron informados o comunicados al accionante por otras vías. La providencia señaló: "La comunicación se limita a afirmar que obedeció a un estudio serio y pon-

derado de la situación del accionante, en el que se descartó que el riesgo de seguridad fuera 'actual, inminente, serio, individualizable, concreto, presente, importante, claro, discernible, excepcional y desproporcionado', por lo que no era procedente asignarle el esquema de seguridad pretendido".

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[100] Sentencias T-111 de 2021 y T-469 de 2020.

[101] Sentencia T-707 de 2015.

[102] Esto fue motivo de preocupación para el Relator Especial, quien luego de su visita a Colombia manifestó: "El proceso para acceder al Programa de Protección de la UNP comienza con el diligenciamiento de un formulario de registro, que requiere que se envíe un conjunto de documentos mínimos junto con el formulario. Algunos defensores que conocí no pudieron presentar oportunamente una solicitud formal de protección debido a las dificultades para obtener dichos documentos. Es de particular preocupación que alguien que defiende los derechos humanos deba presentar una acreditación para respaldar su solicitud. Llamó mi atención que las mujeres defensoras de los derechos humanos, cuyo trabajo en muchos casos es subvaluado, pueden enfrentar obstáculos adicionales para cumplir con este requisito en particular. Esto también representa un desafío adicional para quienes se encuentran en situación de desplazamiento interno, viven en áreas remotas o tienen menos contacto con organizaciones nacionales e internacionales". Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, *Declaración de fin de misión, luego de la visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018.* pág. 19.

[103] En efecto, se ha considerado necesaria una revaluación del riesgo en aquellos casos en los que hubo decisiones que no estuvieron suficientemente motivadas y omitieron circunstancias mencionadas por los peticionarios con respecto a los riesgos que se ciernen sobre su vida e integridad. Ver Sentencias T-591 de 2013 y T-190 de 2014, T-224 de 2014, T-124 de 2015 y T-473 de 2018.

[104] La Sentencia T-224 de 2014 ordenó la adopción de medidas de protección mientras se realizaba la reevaluación del riesgo del accionante al considerar que de los hechos del expediente se advertía que su amenaza provenía de agentes o factores que previamente ya han materializado esos riesgos. Así, la providencia mencionada expuso que "el presunto amenazante es una organización subversiva que ya ha adelantado incursiones y consumado acciones en su contra, que, aunque pasadas, no pueden de manera alguna desestimarse".

[105] La Sentencia T-078 de 2013 ordenó la continuidad de las medidas de protección, luego de concluir que "fue poco afortunada la decisión adoptada por la Unidad Nacional de Protección, (…) pues a las claras, existían otros factores o elementos que fueron pasados por alto".

[106] En la Sentencia T-111 de 2021 se ordenó reintegrar algunas medidas a un protegido a quien la UNP no explicó cómo, a pesar de que el accionante obtuvo en los últimos años una mayor calificación del riesgo, su esquema de seguridad fue reducido en comparación con el que tenía previamente.

[107] Ibidem.

[108] En la Resolución 39 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité reconoció "las amenazas a las que se enfrentan las mujeres Indígenas defensoras de los derechos humanos, cuyo trabajo está protegido por el derecho a participar en la vida política y pública. Corren especial peligro las mujeres y las niñas Indígenas que son defensoras de los derechos humanos ambientales, cuando promueven sus derechos a la tierra y al territorio, y las que se oponen a la ejecución de proyectos de desarrollo sin el consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas afectados. En muchos casos, las

mujeres y las niñas Indígenas defensoras de los derechos humanos son objeto de asesinatos, amenazas y acoso, detenciones arbitrarias, formas de tortura, y de la criminalización, estigmatización y descrédito de su trabajo. Muchas organizaciones de mujeres y niñas Indígenas se enfrentan a obstáculos sistémicos para obtener financiación a nivel nacional, lo que dificulta su acceso a la financiación y su capacidad para trabajar de forma libre e independiente. El Comité considera que los Estados partes deben adoptar medidas inmediatas que tengan en cuenta el género para reconocer, apoyar y proteger públicamente la vida, la libertad, la seguridad y la libre determinación de las mujeres y las niñas Indígenas que son defensoras de los derechos humanos, y para garantizar unas condiciones seguras y un entorno propicio para su labor de defensa libre de discriminación, racismo, asesinatos, acoso y violencia".

(http://www.ivlex.com/vocinsta/?sid=1206326&cid=1605)

[109] En el Auto 092 de 2008, la Corte identificó diez riesgos de género, entre ellos: "(i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento".

[110] En esta categoría se encuentran: "(i) la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; (ii) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; (iii) el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; (iv) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; (v) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (vi) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (vii) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; (viii) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; (ix) los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas; (x) la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; (xi) la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y (xii) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición. La categoría (2) incluye (xiii) los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos; (xiv) problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización; (xv) problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; (xvi) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplaza-

das, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; (xvii) el enfoque a menudo "familista" del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y (xviii) la reticencia estructural del [illegible] a la Ayuda Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla".

[111] Así lo estimó en relación con las medidas de prevención del desplazamiento forzado originado en la situación de conflicto armado (Auto 092 de 2008).

[112] Cuaderno de revisión, folio 286.

[113] Universidad Nacional y otros (2018). *"¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post acuerdo*". Bogotá: 2018. pág. 9-10.

[114] Cuaderno de revisión, folio 224.

[115] Comisión IDH. *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia.* OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019. Párr. 169.

[116] Decreto Ley 898 de 2017. Artículos 2, 3 y 4. Este es un compromiso que se deriva directamente del AFP, punto 3.4.4.

[117] Sentencia T-469 de 2020.

[118] Sentencia T-469 de 2020.

[119] En este punto, la Sala toma nota que recientemente la Comisión IDH emitió el 17 de julio de 2020 la Resolución 40/2020 mediante la cual otorgó medidas cautelares de protección a favor de Yirley Judith Velasco Garrido y su núcleo familiar, tras considerar que se encuentra en una situación de gravedad y urgencia de riesgo de daño irreparable a sus derechos. Esta lideresa manifiesta haber presentado 14 denuncias ante la FGN, las cuales no han llevado a resultados tangibles. En palabras de la Comisión IDH: "no se cuenta con información que permita identificar avances sustantivos en cuanto a la investigación de estos hechos y procesamiento de los presuntos responsables, lo cual resulta un aspecto relevante al momento de establecer el riesgo que enfrentaría la propuesta beneficiaria y las posibilidades de que se vuelvan a repetir."

[120] Sentencia T-469 de 2020.

[121] 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. 46. Ver Corte IDH, Caso Fleury y otros Vs. Haití, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 23 de noviembre de 2011, Serie C No. 236, párr. 81.

[122] Cfr. 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. 479.

[123] 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, recomendación 5 y 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. 5.

[124] Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 243.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[125] CIDH, Informe No 100/11, Caso No. 12.472, Carlos Antonio Luna López y otros Vs. Honduras, 22 de julio de 2011, párr. 225.

[126] CIDH, Informe No.35/16, Caso 12.713. Fondo. Jose Rusbel Lara y Otros, Colombia. 21 de marzo de 2017, parr. 152.

[127] CIDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 243. CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 156. Esta cultura debe ser promovida en todos los niveles institucionales que incluyen funcionarios y autoridades estatales desde circunscripciones territoriales, gobernaciones locales hasta las altas autoridades como una política de Estado de respeto y respaldo de las personas defensoras y de su labor en un esfuerzo conjunto de construcción de paz.

[128] 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. 541.

[129] CIDH, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 142

[130] CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, p. 156. 82

[131] CIDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Serie C No. 121.

[132] Ver CIDH, Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 774.

[133] CIDH, Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 775. 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, recomendación 10. 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. 124.

[134] CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, Recomendación 5

[135] CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 177; CIDH, Situación de derechos humanos en Honduras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 64.

[136] CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 90

[137] CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 3.

[138] CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 117.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[139] CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 220.

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

[141] CIDH, Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 1193.

[142] Corte IDH. Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C Núm. 196 párr. 145; Caso Nogueira y de Carvalho, Sentencia de 28 de noviembre de 2006, Serie C Núm. 161, párr. 77. Cf. Corte IDH. Caso de las Personas Privadas de Libertad en la Penitenciaría "Dr. Sebastião Martins Silveira" en Araraquara, Medidas Provisionales, Resolución de 30 de septiembre de 2006, considerando vigésimo cuarto; Caso de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala, Medidas Provisionales, Resolución de 9 de febrero de 2006, considerando décimo segundo.

[143] CIDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 201. La Corte ha indicado que la valoración sobre si una persona requiere medidas de protección y cuáles son las medidas adecuadas es una obligación que corresponde al Estado y no puede restringirse a que la propia víctima lo solicite a las autoridades competentes, ni que conozca con exactitud cuál es la autoridad en mejor capacidad de atender su situación, pues corresponde al Estado establecer la coordinación entre sus entidades y funcionarios para tal fin.

[144] 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. 521. Ver CIDH, Asunto Liliana Ortega y otras, medidas provisionales respecto de Venezuela, Resolución de 9 de julio de 2009. Considerando cuadragésimo.

[145] 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. 523.

[146] CIDH, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 292; Corte IDH. Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de marzo de 2011, párr. resolutivo 3

[147] 345 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. 479.

[148] CIDH, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 287.

[149] CIDH, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 144.

[150] CIDH, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 279.

[151] CIDH, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 265.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[152] CIDH, Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 188.

[153] CIDH, Informe No. 86/13, Casos 12.595, 12.596, y 12.621, Fondo, Ana Teresa Yarce y Otras (Comuna 13), Colombia, 4 de noviembre de 2013, párr. 230.

[154] CIDH. Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 194.

[155] CIDH. 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. 157.

[156] CIDH, Informe Anual 2016 Cap. V Seguimiento de recomendaciones, Colombia, párr. 84.

[157] CIDH, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 311.

[158] CIDH, Violencia contra personas LGBTI, OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36, 12 noviembre 2015, pág. 305.

[159] CIDH, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 316.

[160] Corte IDH. Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1o de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 83, y Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, párr. 62; 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.200.

[161] Ver Corte IDH, Caso Durand y Ugarte. Sentencia de 16 de agosto de 2000, Serie C No. 68, párr. 102; Caso Cantoral Benavides, Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 164; Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 136; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 113; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC- 9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24, entre otros. CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr. 246.

[162] Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

[163] 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. 233.

[164] Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C

No. 196, párr. 145; 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, (http://www.refworld.org/docid/5cf9aa4e4.html).

párr. 28.

[165] La Comisión y Corte IDH han establecido como impunidad "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena".

[166] Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Serie C No. 121, párr. 78.

[167] Corte IDH, Cfr. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 26 de noviembre de 2003. Serie C No. 102, párr. 127, y Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 159; 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 y s.s. La seriedad en la investigación en las primeras diligencias relacionadas con la muerte de una persona defensora, es fundamental.

[168] CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/1I. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 287(25).

[169] 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, paras. 216 y 237.

[170] Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 158; Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de mayo de 2010, Serie C No. 213,

párr. 106-110 y 167.

[171] Cfr. 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. 68.

[172] Corte IDH. Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras, Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 47; Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 143.

[173] 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. 216.

[174] CIDH, Informe No 56/12, Caso No. 12.775, Florentín Gudiel Ramos, Marina Gudiel Álvarez y otros vs.

Guatemala, 21 de marzo de 2012, párr. 220.

[175] Corte IDH. Caso García Prieto y otros Vs. El Salvador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, párr. 102. Corte IDH. Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 105; 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. 237.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[176] 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. 237.

[177] CIDH Informe No. 05/03 Jesús María Valle Jaramillo Vs. Colombia (Admisibilidad), 20 de febrero de 2003,

párr. 31.

[178] CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 287(21).

[179] Cfr. CIDH, Informe Anual 2016 Cap. V Seguimiento de recomendaciones, Colombia, párr. 136. La Comisión considera de suma importancia la articulación interinstitucional entre las jurisdicciones penal ordinaria, indígena, penal militar y de las demás instituciones estatales relacionadas, con la JEP.

[180] En virtud de la obligación de protección a cargo del Estado existe un deber de adelantar actuaciones efectivas para investigar, esclarecer y sancionar los delitos o faltas cometidos en su contra.

[181] Comisión Colombiana de Juristas (2021). **Herramienta No. 4.** El Proceso Nacional de Garantías para el Ejercicio de la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia. Disponible en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=450

[182] Comisión Colombiana de Juristas (2021). **Herramienta No. 4.** El Proceso Nacional de Garantías para el Ejercicio de la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia. Disponible en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=450

[183] Hay participación de la sociedad civil, otras instituciones del Estado y de la comunidad internacional.

[184] PNUD. (2019). Proceso Nacional de garantías. Secretaría desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/procesogarantias/UNDP_Co_PAZ_Publicaciones_ResumenGarantias_Dec 1_2019_ISintesis.pdf

[185] Comisión Colombiana de Juristas (2021). Herramienta No. 4. El Proceso Nacional de Garantías para el Ejercicio de la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia. Disponible en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=450 (https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=450)

[186] La Comisión la conforma el Ministerio del Interior; la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la UNP y la Defensoría del Pueblo. Como invitadas están: la Procuraduría General de la Nación y tres (3) representantes de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos.

[187] PNUD. (2019). Proceso Nacional de garantías. Secretaría desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/procesogarantias/UNDP_Co_PAZ_Publicaciones_ResumenGarantias_Dec 1_2019_ISintesis.pdf

(https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/procesogarantias/UNDP_Co_PAZ_Publicaciones_-ResumenGarantias_Dec%201_2019_ISintesis.pdf)

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[188] "Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones".

[189] "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.".

[190] "Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas".

[191] Los responsables de este programa son el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio de Defensa, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Programa Presidencial para la Protección y Vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario o quien haga sus veces, las gobernaciones, las alcaldías, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías distritales y municipales, la Fiscalía General de la Nación, la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas y la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.

[192] Esta institución fue ampliamente analizada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-224 de 2017.

[193] The International Association of Crime Analysts, Six "Must Have" Tools for Crime Analysts (http://www.adventos.-com/blog/adventos/six-must-have-tools-for-crime-analysts/) , New York, 2015.

[194] El Comité Técnico de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales, en coordinación con las gobernaciones y las alcaldías, y con apoyo del Ministerio del Interior, deben elaborar una ruta metodológica que analice de manera contextual el riesgo; las medidas de prevención y protección temprana y urgente; medidas de garantías de no repetición; y, seguimiento y evaluación de la implementación de los planes.

[195] El Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia en coordinación con las gobernaciones y las alcaldías, y con apoyo del Ministerio del Interior, buscan promover la defensa de los derechos humanos, estimular la convivencia comunitaria.

[196] Este cuerpo élite fue creado en el año 2017.

[197] "**DÉCIMO. - ORDENAR** al Gobierno nacional que, a partir de la notificación de la presente decisión, adopte las medidas que le permitan cumplir de manera integral, coordinada y articulada las garantías de seguridad previstas en el Acuerdo Final de Paz que han sido objeto de desarrollo legal y constitucional, de modo que se facilite la reinserción o reincorporación efectiva y pronta en la vida civil de quienes se desmovilizaron y de sus familiares, entendiendo que esto contribuye a su seguridad personal. En ese mismo sentido, **ORDENAR** al Gobierno nacional que, tan pronto le sea notificada la presente sentencia, inicie los trámites indispensables para disponer de la asignación presupuestal suficiente, a efectos de asegurar que las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz que ejercen actividades de liderazgo político o social y comparecen ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición gocen de la protección requerida en el marco de las actividades que están llamadas a desarrollar. En forma inmediata el Gobierno nacional **i)** dará cumplimiento a las disposiciones (previstas en el Decreto 299 de 2017) asociadas con recursos humanos, financieros y físicos requeridos para implementar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, particularmente, aquellas que permitan fortalecer en sus alcances a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección; **ii)** priori-

zará los municipios y regiones especialmente afectados por la violencia de grupos armados y la ausencia del Estado, entre los cuales, según advierte el informe de la ONU, se encuentran veinticinco (25) municipios de los departamentos de Antioquia, Cauca, Caquetá, Guaviare, Meta (http://www.hidatsanta.com/dev/status/?sid=1206326&cid=60ii) descongestionará los análisis de riesgos represados en la Unidad Nacional de Protección. **DECIMO SEGUNDO. - ORDENAR** al Gobierno nacional que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, impulse las acciones necesarias para otorgar las garantías del Sistema Integral de Seguridad. La ejecución de esta orden contará con la participación y aprobación efectiva de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación, CSIVI; deberá atender al enfoque territorial, étnico y de género y materializar el componente de garantías de seguridad entendida esta en un sentido amplio, aplicando enfoques particulares en relación con las comunidades étnicas, las mujeres, las comunidades campesinas y los colectivos políticos de identidad alternativa a la tradicional. **DECIMO TERCERO. - ORDENAR** al Gobierno Nacional que, a partir de la notificación de la presente sentencia inicie las acciones indispensables para garantizar el funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel y de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. **DÉCIMO SÉPTIMO. - EXHORTAR** al Congreso de la República con el propósito de que proporcione el impulso indispensable para desarrollar los contenidos del Acuerdo Final de Paz que aún se encuentran requeridos de implementación legislativa, relacionados con la posibilidad de materializar el concepto de seguridad, entendido este en un sentido ampliado, como se expuso en la presente providencia".

[198] Aunque podría pensarse que no a todos los "defensores de derechos humanos" le es aplicable el AFP, las medidas allí adoptadas constituyen un referente relevante para toda la población líder y defensora de derechos humanos.

[199] Sentencia SU-020 de 2022.

[200] (i) Cultivos para usos ilícitos y dinámicas en torno al narcotráfico; (ii) reclutamiento y desplazamiento forzado; (iii) minas antipersonales y municiones sin explotar y (iv) situación de riesgo en contra de los líderes, líderesas y autoridades étnicas.

[201] Modificado por el Decreto 1138 de 2021.

[202] Gobierno de Colombia. Ministerio del Interior. Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas. 2018. Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_prevencion_y_proteccion_0.pdf (https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_prevencion_y_proteccion_0.pdf)

[203] En la intervención del Ministro del Interior en la audiencia de seguimiento de la Sentencia SU-020 de 2022, el ministro manifestó que, dentro de las acciones adelantadas para cumplir con la Sentencia fue adoptar dicho plan. Adicionalmente, en septiembre de 2022 el director de la UNP afirmó que la Presidencia de la República ordenó adoptar el Plan de Emergencia https://www.unp.gov.co/plan-de-emergencia/ (https://www.unp.gov.co/plan-de-emergencia/).

[204] Reiteración sentencia T-469 de 2020.

[205] "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior."

[206] Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.25.

[207] Sentencia T-411 de 2018.

[208] En el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, el Auto 008 de 2008 dispuso, entre otras cosas, que el Ministerio del Interior "diseñar[a] un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población". Este instrumento fue presentado a la Corte el 11 de mayo de 2009, luego de lo cual se emitió el Auto 266 de 2009, considerando que el mismo se encuentra adecuado para la valoración del riesgo de casos individuales.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[209] El resumen que aquí se hace respecto a la ruta ordinaria de protección se extrae principalmente de la Sentencia T-123 de 2019 y de las pruebas recaudadas en este expediente.

[210] De acuerdo con el artículo 2.4.1.2.33. "podrá estar conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional. El Director de la Unidad Nacional de Protección determinará la conformación del CTRAI, para lo cual coordinará previamente con la Policía Nacional su participación."

[211] Dicho grupo, según lo dispone el artículo 2.4.1.2.34. del Decreto 1065 de 2015, estará conformado por el delegado de la UNP, quien lo coordinará; por el delegado del Ministerio de Defensa Nacional; por el delegado de la Policía Nacional; por el delegado de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos; por el delegado de la UARIV. Igualmente, participarán de manera permanente, como invitados especiales, un representante del FGN, un representante del Procurador General de la Nación, un representante del Defensor del Pueblo y el delegado de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.

[212] Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.35. numeral 2.

[213] Según lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011 y los artículos 2.4.1.2.40, numeral 8, 2.4.1.2.45., y 2.4.1.2.47, numeral 4 del Decreto 1066 de 2015.

[214] Sobre las comunidades indígenas es necesario mencionar el artículo 2.4.3.7.2.5 del Decreto 1066 de 2015 adicionado por el Decreto 1581 de 2017 establece el: "Fortalecimiento de las comunidades étnicas y sus capacidades de prevención. El Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, brindarán asistencia técnica a las autoridades étnicas para que, desde sus usos y costumbres, diseñen y potencien las estrategias comunitarias para la prevención y protección ante probables vulneraciones a sus derechos". Dicho fortalecimiento se realizará a través de la activación de los mecanismos e instrumentos contemplados en esta política, la cual parte de la acción tanto de entes territoriales como primeros respondientes y de las entidades del estado.

[215] A manera de ejemplo, dentro del programa de protección para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano, el CERREM también queda integrado por el Presidente Nacional de la Unión Patriótica, el Secretario General del Partido Comunista, el Presidente de la Corporación Reiniciar y el Director de la Comisión Colombiana de Juristas. Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.3.8.

[216] Sentencia T-469 de 2020.

[217] Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.4.1.2.28.

[218] Es deber del Estado diferenciar los distintos sujetos hacia quienes se dirigen actos violentos o amenazas por motivo de su trabajo o actividades. Si bien la población líder y defensora de derechos humanos comparte características entre sí, existen también particularidades respecto de cada uno de ellos que requieren un enfoque diferencial o específico a la hora de garantizar su protección y establecer medidas de seguridad a su favor. Al respecto, esta Corte ha destacado que las medidas de protección deben adaptarse a las características propias del sujeto o grupo cuya seguridad se busca:"[L]as autoridades encargadas del estudio y de

implementar las medidas de seguridad deberán tener en cuenta **las condiciones específicas del afectado**, **adoptando medidas de enfoque diferencial** cuando se trate de i) líderes sindicales; ii) líderes campesinos y comunitarios; iii) líderes indígenas y afro descendientes; iv) operadoras y operadores de justicia; v) mujeres defensoras de derechos humanos; vi) las defensoras y defensores del derecho al ambientes sano; y vii) las y los defensores de las personas LGTBI (Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales). Ello, por la calidad de sujetos de especial protección constitucional que tienen." Sentencia T-924 de 2014 (negrilla y subraya añadidas)

(http://www.bidetjusticia.vic.mx/?sid=1206326&did=605)

[219] Consideraciones que también están presentes en las sentencias T-002 de 2020 y T-204 de 2021.

[220] Sentencia T-707 de 2015.

[221] Acorde con el poder que reposa en el cuaderno de primera instancia.

[222] Archivo 3_52001318700220210040000-(2022-03-0916-42-08)-1646862128-2.pdf.

[223] Archivo 01. Auto admisorio 12dic2019.pdf

[224] Sentencias T-063 y T-172 de 2019, SU-092 de 2021 y T-461 de 2022.

[225] El artículo 229 del CPACA señala que*: "En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.(...)La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.(...)**PARÁGRAFO .** Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio".*

[226] Sentencia T-111 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[227] Sentencia T-381 de 2022.

[228] "[...] la acción judicial ordinaria es considerada idónea cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es eficaz cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados. Así, la idoneidad del mecanismo judicial ordinario implica que éste brinda un remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados, mientras que su eficacia supone que es lo suficientemente expedita para atender dicha situación". Sentencia C-132 de 2018. F. j. 4.5.

[229] Sentencia T-111 de 2021 M.P. Diana Fajardo Rivera.

[230] Acerca de la procedencia de la acción de tutela para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso administrativo respecto de decisiones adoptadas por la UNP, pueden consultarse las Sentencias T-469 de 2020, T-123 de 2019, T-473 de 2018, T-411 de 2018, T-349 de 2018, T-399 de 2018, T-124 de 2015, T-707 de 2015, T-924 de

2014 M y T-078 de 2013.

[231] En la acción de tutela el accionante solicitó anonimizar y mantener bajo reserva sus datos debido al alto riesgo que enfrenta. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=12063268&ccid=602).

[232] (fls. 14 Cuad. 1)

[233] Presentó denuncia por desplazamiento forzado el 3 de abril de 2019, que está inscrito ante la UARIV, mediante Resolución No 2019-34549 del 7 de mayo de 2019, por los eventos de amenaza y desplazamiento forzado (fls. 31 a 26)

[234] 1. Experiencia certificada de mínimo dos (2) años como escolta. 2. Ser mayor de 25 años y no haber cumplido los 55 años. 3. Tener situación militar definida (en caso de estar exento de prestar servicio militar, adjuntar certificado respectivo del distrito militar). 4. Acreditar título técnico o bachiller. 5. Poseer la aptitud física requerida. (aprobar el examen físico). Poseer la capacidad psíquica necesaria para el ejercicio de las funciones, sin padecer enfermedad que impida el ejercicio de las mismas y reunir los requisitos necesarios para poder portar y utilizar armas de fuego. 6. Tener licencia de conducción vigente categoría B1 o C1. A2 para escoltas que conduzcan motocicleta. 7. Acreditar la aprobación de Curso Básico de Seguridad Privada. 8. Acreditar la aprobación de Curso Fundamentación de Escoltas mínimo cien (100) horas. 9. Acreditar la aprobación de Curso Actualización de Escoltas mínimo treinta (30) horas. 10. No poseer vinculo de consanguinidad o afinidad con los beneficiarios del programa, del esquema a implementar. 11. No tener antecedentes disciplinarios. 12. No estar reportado como responsable fiscal del Estado. 13. No tener antecedentes penales. 14. Estar a paz y salvo o contar con acuerdo de pago vigente, por concepto de comparendos a nivel nacional. 15. Contar con el estudio de confiabilidad a través de los medios idóneos establecidos por la Superentendía de Vigilancia y Seguridad Privada. 16. Contar con la credencial vigente de escoltas expedida por Superentendía de Vigilancia y Seguridad Privada.

[235] CIDH (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II, 06 de diciembre de 2019. párr. 56.

[236] ONU, El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst, Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión, p. 23.

[237] CODHES, Informe Especial sobre la Violación masiva del derecho a la Vida y la Integridad de Líderes y Lideresas que desde sus comunidades y procesos promueven y defienden los derechos humanos, Noviembre de 2018, p. 10

[238] CCJ, ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo, 16 de diciembre de 2018, p. 22.

[239] ONU, Situación de los derechos humanos en Colombia, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/40/3/Add.3, 4 de febrero de 2019, párr. 15.

[240] Decreto 2078 de 2017, artículo 2.4.1.5.5.

[241] Ibidem.

[242] Sentencia T-002 de 2020.

[243] Sentencia T-469 de 2020.

[244] Es el primer paso de la investigación y consiste en procurar el esclarecimiento de los delitos que ocurran contra personas reincorporadas o las personas defensoras, mediante la identificación del autor de la conducta» si es el caso de sus coautores, de la organización criminal responsable (si aplica) y definiendo las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que ocurrieron los hechos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[245] En la Sentencia SU-297 de 2023 la Corte le ordenó a la Fiscalía General de la Nación emprender una serie de medidas dirigidas a solucionar la mora judicial imputable a ese órgano respecto de la investigación por desaparición forzada evidenciada en el caso concreto. En las consideraciones de dicha providencia la Sala Plena se refirió al Caso Movilla Galarcio y Otros vs. Colombia, en el cual el Estado colombiano reconoció su responsabilidad por no adelantar de manera oportuna la investigación penal correspondiente, ante la desaparición de Pedro Julio Movilla Galarcio, líder sindical y militante del Partido Comunista. En su decisión, ese órgano judicial internacional fue enfático en señalar que la inobservancia del deber de agotar las investigaciones en un plazo razonable vulnera los derechos a las garantías judiciales y al debido proceso de las víctimas. En nuestra Constitución, el concepto de plazo razonable tiene asidero en el artículo 29 (debido proceso), así como en el 228 (observancia de los términos procesales) y 229 (acceso a la administración de justicia). La Corte Constitucional en una interpretación sistemática de esos artículos ha expuesto que "*la solución de los procesos judiciales en los términos establecidos por la ley es una garantía constitucional de quien acude al sistema judicial*". En virtud de ella, las personas tienen derecho a acudir al aparato judicial y a obtener una respuesta a sus pretensiones que cumpla con los plazos fijados en el régimen procesal aplicable.

[246] Sentencia SU-126 de 2022.

[247] En la Sentencia SU-394 de 2016 la Corte empleó un test para evaluar si una autoridad judicial vulneró las garantías judiciales de una persona, al omitir resolver un proceso judicial dentro de un plazo razonable. Ese test tiene distintos niveles de análisis, los cuales se aprecian en atención a la duración total del proceso, desde su primer acto procesal hasta el momento en que se dicte sentencia. El primer criterio corresponde a la dificultad del asunto, que involucra diversos elementos tales como la complejidad de la prueba, la pluralidad de los sujetos procesales, la cantidad de víctimas, el tiempo transcurrido desde la violación, las características de los recursos contenidos en la legislación interna y el contexto en el que ocurrieron los hechos. El segundo criterio exige analizar la actividad procesal del interesado para establecer si realizó las acciones que le eran razonablemente exigibles en las distintas etapas procesales. El tercer criterio se refiere a la conducta de las autoridades judiciales y su deber de dirección, conducción e impulso del caso, con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso. El último criterio corresponde a la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada. De cualquier manera, conforme a la Corte IDH, existe un deber de justificación por parte de aquellas autoridades que han excedido los límites esperados respecto de la resolución de un caso. La justificación no puede reducirse al número de casos pendientes (por sí solo), o a obstáculos internos tales como la falta de infraestructura o personal para conducir los procesos judiciales, o la sobrecarga crónica de casos pendientes. En consecuencia, cuando las autoridades judiciales superan el límite legal establecido en los ordenamientos jurídicos domésticos para decidir de fondo un asunto penal, habrá *prima facie* una violación del plazo razonable. Solo si se demuestra que alguno de los criterios fijados por la Corte IDH (la excesiva complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, entre otros) influyó de manera directa e inevitable en la demora, podrá desestimarse el incumplimiento.

[248] La Asociación Campesina de Puerto Asís – Putumayo es una organización que pretende visibilizar las diversas violaciones de derechos humanos y afectaciones ambientales que se presentan en ese territorio.

[249] Bajo el radicado No. PDEPUY-2019-62.

[250] Los parámetros que se deben considerar para determinar la "razonabilidad" del plazo. En efecto, en cada caso es preciso considerar "i) la complejidad del asunto, que implica un análisis de las circunstancias de jure y de facto del caso concreto; ii) la actividad procesal del implicado, en donde las actuaciones del interesado pueden ser determinantes para la pronta resolución del proceso (impulso procesal) o, por el contrario, para su dilación. Asimismo, iii) la conducta de las autoridades y el interés en el proceso por parte de los funcionarios judiciales. Por último, iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso que determina si el paso del tiempo en el proceso incide o influye de manera relevante e intensa en la situación jurídica (derechos y deberes) de los investigados". Asimismo, la Sentencia SU-179 de 2021 estableció que el exceso de carga de trabajo y la congestión judicial son parte de un problema estructural de la administración de justicia, de manera que la tardanza no es imputable al actuar judicial.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[251] (fls. 698 a 701).

[252] Esta organización ha trabajado a lo largo de quince municipios y reúne a aproximadamente 200 organizaciones de víctimas, líderes sociales y defensores de derechos humanos de Colombia.

[253] El 15 de enero de 2018, llegó a la sede de la CUT en Cali, un panfleto firmado por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en donde afirmaban que "no descansarían hasta acabar" (..) una serie de organizaciones y defensores de derechos humanos en donde se encontraba su nombre. El día 9 de agosto de 2018, en la sede del sindicato de vendedores informales y estacionarios de Cali – SINTRAVIECALI- dejaron un panfleto donde amenazan a 21 líderes y lideresas sociales defensores de derechos humanos y líderes de oposición y 10 organizaciones dentro de las cuales ella se encuentra y el MOVICE. El 31 de agosto de 2019, se allega un panfleto firmado por el Bloque Suroccidental de las Águilas Negras en el cual se declara objetivo militar a múltiples organizaciones sociales y de derechos humanos dentro de las cuales ella se encuentra y el MOVICE, afirmando que se dará continuidad "al proceso de exterminio".

[254] El ciudadano ejerce varias actividades de defensa de derechos humanos que pueden estar relacionadas con las amenazas que ha sufrido: es líder comunitario, líder sindical, integrante de varias ONG y, además, pertenece al Movimiento Político y Social Marcha Patriótica. Su trabajo como defensor de derechos humanos es reconocido en el orden nacional e internacional. En ese escenario el Grupo Nacional ha sostenido reuniones de trabajo con el Movimiento Político y Social Marcha Patriótica.

[255] Como medidas de restauración de sus derechos solicitó que (i) el Gobierno Nacional crear el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización (Ley 434 de 1998, Decreto 895 de 2017 y Directiva 002 de 2017 PGN); (ii) el Gobierno reconozca de manera pública la labor del Movimiento Ríos Vivos Antioquia, la legitimidad de defender los ríos de Colombia y el riesgo en el que se encuentra el movimiento y sus líderes y lideresas sociales; (iii) el Ministerio del Interior y la UNP incorporen en los planes de prevención y protección a los municipios afectados por Hidroituango y en el plan departamental el plan de protección y prevención del Movimiento Ríos Vivos; (iv) expedir una directiva donde disponga que tanto las autoridades militares y de policía que tienen mando en los 12 municipios impactados por Hidroituango cesen y/o se abstengan de realizar actos de estigmatización de los afectados por el proyecto Hidroituango que hacen parte del Movimiento; (v) promocionar y socializar con todas las autoridades territoriales y las fuerzas armadas la Directiva Nº 002 de 14 de junio de 2017.

[256] Se proponen viviendas en tapia (blindaje ancestral) con medios de comunicación que permitan informar sobre las distintas situaciones que se están viviendo en el territorio. Para las áreas urbanas se sugieren viviendas con medios tecnológicos de protección, cámaras y puertas blindadas.

[257] Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Serie C No. 121.

[258] Proponen medios de comunicación que permitan informar sobre las distintas situaciones que se están viviendo en el territorio, viviendas con medios tecnológicos de protección, cámaras, puertas blindadas, etc. Y se requiere una fuerte visibilización y amplio respaldo institucional para los espacios en donde se reúnen los integrantes del movimiento.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[259] En la acción de tutela la accionante solicitó anonimizar y mantener bajo reserva sus datos debido al alto riesgo que enfrenta.

[260] El programa es producto del inicio del Proceso Nacional de Garantías para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, de la adopción de un Protocolo específico con enfoque de género y la creación del Comité de Evaluación y Riesgos y Recomendaciones de Medidas (Cerrem Mujeres), del reconocimiento de los riesgos extraordinarios de género por parte de la Corte Constitucional en el Auto 098 de 2013, y de la creación de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras mediante el Decreto 1314 de 2016.

[261] El monitoreo periódico realizado por Sisma Mujer sobre las agresiones contra defensoras de derechos humanos se realiza con base en: a) los datos recogidos por otros sistemas de información; principalmente, los informes anuales del Programa Somos Defensores y los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), las matrices de la Defensoría del Pueblo, bases de datos de Indepaz y el Movimiento político Marcha Patriótica y b) un seguimiento a prensa para el período 2016 -2020.

[262] Para ampliar la información consultar los documentos "Voces de vida y resistencia", disponible en: https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2020/09/informe-Defensoras.pdf (https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2020/09/informe-Defensoras.pdf) y "El riesgo de defender y liderar: Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia", disponible en: https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe-El-Riesgo-de-Defender-y- Liderar7oct20.pdf (https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe-El-Riesgo-de-Defender-y-%20Liderar7oct20.pdf)

[263] Casos en los que se destacan signos de tortura y violencia sexual previo al asesinato y/o hechos de sevicia y altos niveles de crueldad en los cuerpos de las defensoras asesinadas, que no buscan la eliminación de la otra persona sino la expresión de la misoginia por medio del control del cuerpo de las mujeres, y marcan la diferencia respecto a las modalidades de asesinato de defensores. Así se evidencia en los casos donde se presentan múltiples disparos (3 o más) o asesinatos con arma blanca, empalamientos, violencia sexual previa al homicidio, degollamiento, feminicidios, secuestros y desaparición forzada.

[264] Panfletos y amenazas de índole sexista en los que se reprocha la transgresión de los roles de género por parte de las defensoras en los que se destaca el uso de lenguaje ofensivo referido al cuerpo, la integridad o las actividades de las mujeres.

[265] Las amenazas de violencia sexual suelen estar presentes en las agresiones contra defensoras, sea contra ellas o sus hijas y familiares. Incluso cuando no llega a perpetrarse este tipo de agresión, la amenaza se basa en una administración del miedo que llega a representar uno de los mayores temores para las defensoras.

[266] Las defensoras pueden llegar a ser víctimas de agresiones en sus casas o en espacios menos públicos, esto significa que pueden ser atacadas inclusive por personas cercanas a ellas o familiares, quienes buscan frenar su actividad política restringiendo su presencia a la esfera de lo privado. Esto hace parte del continuo de violencias ya mencionado, no es coincidencia que los presuntos agresores en varios de los casos de las defensoras asesinadas fueran sus parejas o exparejas. Este fenómeno no desestima las causas sociopolíticas de los asesinatos, por el contrario, evidencia la naturaleza sistémica con marcas de género de los ataques contra las defensoras de derechos humanos y su trabajo.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[267] Acorde con la base de datos de la Corte Constitucional, el 6 de marzo de 2020 la accionante interpuso acción de tutela contra la Fiscalía Tercera del Círculo Especializado de Cartagena.

[268] Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Serie C No. 121.

[269] Ver informe https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/Informe%20El%20riesgo%20de%20defender%20y%20liderar%20-DEF.pdf (https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/Informe%20El%20riesgo%20de%20defender%20y%20liderar%20DEF.pdf)

[270] Archivo 5.SEGUNDACONTESTACIÓN-AUTODEPRUEBAS29JULIO2022-CORTECONSTITUCIONAL.pdf. Pg. 25.

[271] Sentencia T-719 de 2003. Estas obligaciones fueron reiteradas en las Sentencias T-750 de 2011, T-411 de 2018, T-199 de 2019 y T-388 de 2019.

[272] Ver Sentencias T-411 de 2018 y T-924 de 2014.

[273] De acuerdo con el actor, estas ocurrieron los días 2 de septiembre de 2019 en la Vereda la Toma en Suárez, Cauca; el 8 de noviembre de 2019 en el municipio de Guapi, Cauca; el 11 de noviembre de 2019 en la Vereda Honduras de Buenos Aires, Cauca; y el 17 de enero de 2020 en el Barrio Villa Riel del municipio de Villa Rica, Cauca.

[274] Asignado en por la Res. 4781 del 22 de junio de 2021. Consiste en 1 medio de comunicación, 1 chaleco blindado y 1 escolta con enfoque diferencial. Ratificado por la Res. 2916 del 19 de abril de 2022.

[275] Archivo 02EscritoTutela.pdf. Pg. 2.

[276] Archivo 25.2.2.RtaUnidadNacionaldeProtección.pdf. Pg. 10.

[277] Ibid. Pg. 11.

[278] Ibid. Pg. 12.

[279] Al respecto, en la Sentencia T-469 de 2020 se afirmó: “La Unidad Nacional de Protección desconoció los derechos fundamentales de los accionantes, debido a: (i) el incumplimiento del deber de calificación periódica del riesgo; (ii) la falta de motivación suficiente, clara y específica de los actos administrativos; (iii) la ausencia de parámetros objetivos para ajustar un esquema de seguridad; y (iv) el valor desproporcionado que otorga a la falta de resultados en el proceso penal. Dado este escenario, persiste una duda razonable sobre las condiciones reales de seguridad de los accionantes, la cual debe resolverse en favor de los mismos, teniendo en cuenta el contexto de violencia generalizada contra esta población”.

[280] En su respuesta a la acción de tutela, hizo una referencia general a las medidas con las que cuenta el accionante.

[281] Ver sentencias T-111 de 2021 y T-123 de 2023.

[282] Archivo 25.2.2.RtaUnidadNacionaldeProtección.pdf. Pg. 12.

[283] Ibidem. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605).

[284] Literal c) de la solución del caso concreto A.

[285] Este fue ratificado mediante las Res. 0985 de 22 de febrero de 2021 y 5659 del 21 de julio de 2021.

[286] Ibid. Pg. 3.

[287] Archivo 25.2.2.RtaUnidadNacionaldeProtección.pdf. Pg. 12.

[288] Archivo 5.SEGUNDACONTESTACIÓN-AUTODEPRUEBAS29JULIO2022-CORTECONSTITUCIONAL.pdf. Pg. 46.

[289] Ibid. Pg. 43

[290] Ibidem.

[291] Ibid. Pg. 45.

[292] Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, *Declaración de fin de misión, luego de la visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018.* pág. 19

[293] Ibid. Pg. 49.

[294] Archivo 024Impugnacion.pdf. Pg. 2.

[295] Asignado mediante la Res. 7202 de 2018.

[296] Res. 8687 de 2021.

[297] Archivo 5.SEGUNDACONTESTACIÓN-AUTODEPRUEBAS29JULIO2022-CORTECONSTITUCIONAL.pdf. Pg. 53.

[298] Ibid. Pg. 51.

[299] Ibid. Pg. 52.

[300] A este proceso se anexaron las denuncias 520016099032202001113, 520016099032201908890 y 520016099032201903708.

[301] Archivo 5.SEGUNDACONTESTACIÓN-AUTODEPRUEBAS29JULIO2022-CORTECONSTITUCIONAL.pdf. Pg. 57.

[302] Ibid. Pg. 54.

[303] Ibid. Pg. 55.

[304] Ibid. Pg 56.

[305] a) La falta de transparencia y manipulación de los datos sobre la información que presenta en la FGN respecto a los hechos denunciados. Se ha identificado que, de manera recurrente, esta entidad presenta a la opinión pública una serie de cifras que demuestran supuestos avances en las labores de investigación, sin embargo, estas no corresponden con la realidad. Por ejemplo, en enero de 2022, la FGN informó que había adelantado el esclarecimiento de los hechos denunciados en un 68%, no obstante, estos no corresponden al universo total de casos puestos en conocimiento por la población líder y defensora de derechos humanos, por el contrario, solo se trata de casos representativos. *b)* El concepto de esclarecimiento que comprende la FGN resulta ser distorsionado, por cuanto, no corresponde a aquel desarrollado por las diferentes organizaciones de derechos humanos e importantes académicos. Por el contrario, dicha entidad asocia dicha figura con las diferentes etapas propias del impulso procesal que se otorga a cada uno los asuntos bajo investigación (investigación, indagación, orden de captura, allanamiento de cargos, casos en etapas de juicio o preclusión), a partir de lo cual se evidencia que la FGN confunde dichas figuras y no demuestro un avance real y claro en las investigaciones que permita dar con los responsables de los hechos denunciados. Asimismo, se comprobó que, de los 417 casos denunciados por la oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tan solo 89 han terminado en sentencias. *c)* El concepto de sistematicidad que comprende la FGN no resulta claro, es decir, no atiende a las conductas punibles sistemáticas cometidas contra la población líder y defensora de derechos humanos. Se ha establecido que dicha figura es fundamental en la comprensión general de la situación de grave violación de derechos humanos que sufre esta población, por lo que, la FGN debe adelantar las labores de investigación bajo la óptica de la existencia de patrones de macrocriminalidad en el contexto de ocurrencia de dichas acciones delictivas. *d)* Los escasos resultados en el desmantelamiento de las organizaciones criminales. La FGN es competente para adelantar dicha función con fundamento en el Decreto 889 de 2017, a través de unidades especiales de investigación pertenecientes a dicha entidad. Lo anterior, como resultado del Acuerdo Final para la Paz y con el propósito de develar los entramados de poder que ocultan dichas organizaciones criminales. Actualmente, la FGN cuenta con 13 unidades especiales de investigación a nivel nacional, las cuales resultan insuficientes frente a la existencia de 64 estructuras criminales identificadas, según una investigación adelantada por INDEPAZ. *e)* Sobre los resultados de los casos investigados, se ha identificado que los niveles de esclarecimiento de los hechos denunciados son realmente muy bajos. Por ejemplo, entre los años 2021 y 2022 han sido judicializadas 269 personas como presuntos responsables de los hechos delictivos en el marco del paro nacional del año 2021, sin embargo, entre los años 2016 y 2021 solo han sido judicializadas 217 personas por conductas punibles cometidas contra la población líder y defensora de derechos humanos.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[306] Cuaderno de revisión, folio 286.

[307] Universidad Nacional y otros (2018). *"¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post acuerdo*". Bogotá: 2018. pág. 9-10.

[308] Cuaderno de revisión, folio 224.

[309] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia.* OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019. Párr. 169.

[310] En la Sentencia SU-333 de 2020 se estableció que el fenómeno de mora judicial ocurre cuando jueces y fiscales omiten proferir decisiones a su cargo dentro de los términos previstos en la legislación aplicable. Esta Corporación ha señalado que existe mora judicial injustificada o indebida cuando el juez no ha sido diligente y su comportamiento es el resultado de una omisión en el cumplimiento de sus funciones. En ese sentido, de manera reiterada, ha sostenido que la dilación injustificada que viola los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, se configura cuando "*(i) se presenta un incum-*

plimiento de los plazos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de la autoridad judicial". En esos casos la Corte ha determinado que sobre los jueces y fiscales "*recae el deber de informar a los interesados en el proceso respecto de la tardanza imputable a la falta de diligencia u omisión por parte del funcionario judicial*". Ver sentencias T-399 de 1993, T-190 de 1995, T-314 de 2022 y T-417 de 2016.

(http://www.histdoc.com/viewstats/?sid=1206326&sid=605)

[311] En los casos uno y cuatro, por ejemplo, entre las pretensiones de la tutela se incluye ordenar a la Fiscalía competente que presente información acerca del avance de la investigación correspondiente. Lo propio ocurre con el caso dos, por la investigación y esclarecimiento de hechos ocurridos el 3 de junio de 2019 (hace más de 4 años). En el caso tres, la accionante afirma haber sido sujeto de aproximadamente 19 amenazas contra su vida y es víctima de una ejecución extrajudicial en la cual falleció su padre, sin que en el proyecto se indique o precise algún tipo de avance por parte de la Fiscalía sobre las circunstancias anotadas. En el caso 5 (cuya accionante es la actual congresista Isabel Cristina Zuleta) se indica que, al 20 de diciembre de 2019, el Movimiento Ríos de Vida *"ha recibido amenazas, han asesinado líderes, les han hecho seguimientos y vigilancias, los han hostigado y han sido víctimas de desalojo forzado"* (folio 7). Sobre tales circunstancias, tampoco se indica avance alguno en las investigaciones. En la misma ponencia afirma que *"*[p]*ese a las denuncias no se ha obtenido resultados"* (folio 7). En el caso seis, los hechos que pueden tener connotaciones penales datan de octubre de 2018 y septiembre de 2019 (hace casi 5 años), sin que tampoco se refiere algún avance investigativo. El caso siete es aún más dramático. Esto pues el accionante *"Fabián de Jesús Laverde Doncel"* indica que desde *"el año 1995 ha sido víctima de amenazas y desplazamiento forzado. En el año 2004 él y su núcleo familiar fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas por desplazamiento forzado"* (folio 9). Sobre esas circunstancias, nuevamente, no hay en el proyecto constancia de avance en las investigaciones respectivas, por hechos ocurridos hace casi 30 años. Algo similar ocurre con el caso ocho, en el cual se refiere que estructuras delincuenciales amenazaron a la accionante "H" en el año 2009 *"por denunciar el reclutamiento de niños y niñas que consumen sustancias psicoactivas"*, circunstancia que se materializó con un ataque en el año 2013. Se trata de eventos en los cuales ha transcurrido, por lo menos, una década. Tanto así, que la accionante del caso ocho acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH para denunciar la falta de protección del Estado respecto de su caso. Es más, el hermano de la actora fue asesinado el 6 de junio de 2017. De nuevo, sin que se indique avance alguno en materia penal. El caso nueve corresponde a un estudiante que fue amenazado el 17 de octubre de 2018 (hace casi 5 años). Nuevamente, no hay noticias sobre los avances de la investigación, a pesar de que incluso los padres del actor fueron amenazados también y son sujetos de protección por parte de la UNP. El caso diez versa sobre una accionante quien desde el año 2018 sufrió actos de hostigamiento a pesar de contar con la protección de la UNP y quien pide explícitamente en su tutela que se le ordene al Juez Primero Penal del Circuito de Cartagena darle celeridad a su proceso. El caso once corresponde a un defensor de derechos humanos afrodescendiente, cuyas amenazas conoce la Fiscalía desde el 7 de octubre de 2020, sin avances en la correspondiente investigación. El caso doce se refiere a un comunero del Cauca, quien fue víctima de un atentado contra su vida el 7 de junio de 2019 (hace más de 4 años). El caso quince corresponde a una defensora de derecho humanos de Jamundí, Valle del Cauca, quien fue amenazada el 2 de enero de 2019 a través de correo electrónico y redes sociales, lo cual fue denunciado ante la Fiscalía el día 6 de abril de ese mismo año. Algo similar ocurre en el caso dieciséis. Se trata del gobernador y líder de un cabildo indígena quien desde octubre de 2019 ha denunciado amenazas en su contra (lo cual fue reiterado en marzo de 2021). El caso diecisiete es aún más complejo. La hermana de la accionante fue asesinada el 9 de junio de 2016 (hace más de ocho años) en un atentado dirigido también en contra de la actora. Posteriormente, el 9 de julio de 2020, fue asesinado el hermano de la tutelante, quien también denunció su desplazamiento forzado el 27 de octubre de 2020. De acuerdo con lo consignado a folio 22 del proyecto, no ha habido avances respecto de ninguno de los asesinatos y la misma Fiscalía ha manifestado no contar con funcionarios para realizar la investigación relacionada con el desplazamiento forzado. Respecto del caso diecinueve, se indica que el accionante denunció amenazas contra su vida (se trata de un gobernador indígena de la comunidad AWA de Nariño) en el año 2018. Según la misma Fiscalía, el actor ha presentado

16 denuncias sin que consta avance respecto de ninguna de ellas. Finalmente, el accionante del caso veinte es el representante legal de una ONG quien sufrió un atentado en el Catatumbo por parte del ELN. Denunció ese hecho el 3 de septiembre de 2020 sin que a la fecha haya constancia de avances en la investigación. (http://www.histats.com/vitiwatch/?sid=1206326&ccid=605)

[312] Fue aprobada el jueves 7 de septiembre de 2023 y presentada ante la JEP, en el trámite de medidas cautelares, el 10 de septiembre de 2023.

[313] Es el denominativo más utilizados para designar al colectivo de personas diversas con orientación sexual e identidad de género diversas.

[314] Existe información relevante que puede ayudar a dirigir los esfuerzos del Estado. Por ejemplo, la Comisión IDH ha señalado que "las zonas en donde principalmente se han cometido más agresiones contra las personas defensoras y líderes sociales corresponden a zonas rurales conocidas como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y zonas con presencia histórica de las FARC-EP. Estas zonas, asimismo, tienen las características de ser zonas con poca presencia del Estado, con acceso limitado servicios básicos como salud, educación y justicia. Los departamentos de Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño y Putumayo registran los índices más altos en homicidios". En la misma dirección, la Representante en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos explicó en la audiencia pública que las zonas de mayor violencia con los líderes sociales tienen en común la baja presencia del Estado, y que los grupos más afectados son los defensores de la tierra, el medio ambiente y de la implementación del AFP. El Codhes, por su parte, alertó que "los homicidios en contra de las personas que ejercen labor de defensa de derechos humanos se concentran especialmente en los municipios de menor capacidad institucional (87.24%) y que de estos, el 72% corresponden a la categoría 6." Por lo que es evidente que los esfuerzos de protección del Estado debería concentrarse en esos territorios. Finalmente en el informe elaborado por el Congreso de la República para valorar los avances en la implementación del AFP los departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia y Putumayo tuvieron el mayor número de líderes y defensores asesinados.

[315] Sentencia SU-288 de 2022: "Décimo Séptimo. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de un plazo que no exceda de los doce (12) meses siguientes a la notificación de la presente providencia y mediante un procedimiento participativo, adopte un plan de acción para: A) elaborar una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en una primera fase, diferenciado si se encuentran o no inscritas, identificando su área; ubicación; fecha de la sentencia; autoridad judicial que la profirió, y nombre del prescribiente, entre otros datos necesarios para identificar posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías. En el caso de las sentencias inscritas se priorizarán aquellas con las cuales se abrió la correspondiente matrícula inmobiliaria; B) a partir de dicha base de datos elaborar un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos -PARB-, con fundamento en la legislación vigente. Este plan deberá priorizar la acción del Estado frente a (i) enormes extensiones de tierra en términos absolutos o (ii) extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país. De igual manera, deberá realizar su trabajo a partir de la información empírica que permite identificar, en una visión panorámica del problema, (iii) aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos o (iv) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de la tierra; C) formular y ejecutar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los términos del Decreto Ley 902 de 2017 y sus modificaciones con indicación (i) de las metas de adjudicación de baldíos, de la asignación de derechos de uso y de formalización de la propiedad rural sobre predios privados, priorizando mujeres cabeza de hogar, víctimas del conflicto armado y personas con graves carencias materiales, así como las regiones del país que evidencien mayores niveles de concentración de la tierra; (ii) de las metas del Fondo de Tierras en materia de entrega gratuita tras la firma del Acuerdo de Paz."

[316] Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, Coordinación Colombia Europa Estados Unidos y Plataforma Colombiana de DDHH, Democracia y Desarrollo, 3 representantes de los 18 sectores sociales que articulados al proceso de concertación del PNADH (desde 2017 se integró la Confederación Nacional Comunal) y una persona representante de sociedad civil de cada uno de los departamentos o regiones donde hay Mesa Territorial de Garantías.

(http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[317] Ministro del Interior, Ministro de Defensa, Ministro de Justicia, Ministro de Trabajo, Director de la Policía Nacional, Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos, Fuerzas Militares, Director de la UNP, Fiscal General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Procurador General de la Nación, otras instituciones de gobierno cuya participación sea previamente concertada).

[318] Oficina del Coordinador Residente de la ONU en Colombia y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien realizó la secretaría técnica hasta junio de 2020. Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Misión de Apoyo (MAPP–OEA). Embajadas de España y Suecia, inicialmente, y otras como Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

[319] CIDH, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 142

[320] CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, p. 156. 82

[321] Acorde con las pruebas allegadas a la Corte Constitucional, la Mesa Territorial de Garantías del Valle del Cauca fue instalada en septiembre de 2019, desde entonces ha tenido operatividad principalmente en sus subgrupos de prevención, protección e investigación. No obstante, no ha sido posible concertar medidas específicas para el cumplimiento del componente de garantías del AFP, de suerte que, en el Valle del Cauca no existen, por ejemplo, mayores avances en los planes piloto del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios dispuesto en el Decreto 660 de 2018.

[322] Acorde con las pruebas allegadas a la Corte Constitucional, el 6 de mayo de 2020 el Ministerio del Interior lideró de forma virtual la Mesa Territorial de Garantías del departamento de Córdoba, compartió la oferta institucional del Ministerio, se abordaron temas prioritarios como la prevención y protección de líderes sociales, así como las acciones que se están adelantando en el territorio en materia de garantías. Entre los compromisos sobresalieron el apoyo técnico y financiero para el desarrollo de proyectos que prevengan el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes; la actualización e implementación de las rutas de prevención y protección a nivel departamental, para la atención defensores de derechos humanos en riesgo. No obstante no se tiene certeza de la continuidad de las reuniones de dicho escenario de interlocución.

[323] El juez ordenó "La revisión del cumplimiento de las funciones por las entidades que conforman la Comisión Intersectorial, especialmente en cuanto a la respuesta rápida a las Alertas Tempranas y al procedimiento establecido en el Decreto 2124 de 2017. En particular deberá revisarse el tema de cara a las alertas tempranas a la Defensoría del Pueblo respecto del Valle del Cauca y de Córdoba".

[324] Ver https://coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/El_deber_de_proteccion.pdf (https://coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/El_deber_de_proteccion.pdf)

[325] La Corte ha acudido a declarar la existencia de este estado de cosas desde su primera década de funcionamiento. Como fue sistematizado en la Sentencia T-216 de 2019, la Corte ha constatado su existencia en catorce situaciones diferentes: ver providencias SU-559 de 1997 (docentes departamentales, distritales y municipales); T-068 de 1998 (Cajanal); T-153 de 1998 (prisiones,

primer estado de cosas inconstitucional); SU-250 de 1998 (sistema notarial); T-289 de 1998 (docentes del Municipio de Ciénaga, Magdalena); T-559 de 1998 (pensionados del Departamento del Chocó); T-590 de 1998 (defensores de derechos humanos); T-525 de 1999 (pensionados del Departamento de Bolívar); T-606 de 1999 (docentes del Municipio de Montería, Córdoba); SU-090 de 2000 (pensionados del Departamento del Chocó, nuevamente); T-025 de 2004 (población desplazada); Auto 110 de 2013 (Colpensiones; el estado de cosas inconstitucional solo fue reconocido explícitamente hasta el Auto 320 de 2013 del mismo ponente); T-388 de 2013 (Sistema Penitenciario y Carcelario, segundo estado de cosas inconstitucional); T-762 de 2015 (reiteración del estado de cosas inconstitucional identificado en la T-388 de 2013; declaración de que el manejo de la política criminal viola masivamente derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad); T-302 de 2017 (niños y niñas Wayúu que habitan en el departamento de la Guajira); y SU-020 de 2022 (implementación del componente de garantías de seguridad de la población firmante en tránsito a la sociedad civil, previsto en el numeral 3.4 del AFP).

[326] La Sentencia T-025 de 2004 relaciona cuidadosamente los casos en que la Corte valoró cada uno de estos factores para determinar la existencia de un estado de cosas inconstitucional.

[327] Conpes 4063.

[328] **ACNUDH**, "Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia". A/HRC/34/3/Add.3. 2017 Pár. 54. Disponible en: https://www.hchr.org.co/index.php/informesy-documentos/informes-anuales/8775-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-lasituacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2016 (https://www.hchr.org.co/index.php/informesy-documentos/informes-anuales/8775-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-lasituacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2016); ACNUDH, "Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2017". A/HRC/37/3/Add.3. Marzo de 2018. Pár. 8. Disponible en: https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informesanuales/8887-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechoshumanos-en-colombia-durante-el-ano-2017 (https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informesanuales/8887-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechoshumanos-en-colombia-durante-el-ano-2017); ACNUDH, "Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2018". A/HRC/40/3/Add.3. Febrero de 2019. Pár.15. Disponible en: https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/9017-informe-del-altocomisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-duranteel-ano-2018 (https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/9017-informe-del-altocomisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-duranteel-ano-2018); ACNUDH, "Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2019". A/HRC/43/3Add.3. Febrero de 2020. Pár. 16. Disponible en: https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/9136-informe-del-alto-comisionado-de-lasnaciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano2019 (https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/9136-informe-del-alto-comisionado-de-lasnaciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano2019); ACNUDH, "Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos

Humanos en Colombia durante el año 2020". A/HRC/46/76. Marzo de 2021. Pár. 21. Disponible en:

https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/9562-informe-de-la-alta-comisionada-de-lasnaciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2020 (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605) (https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/9562-informe-de-la-alta-comisionada-de-lasnaciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2020) **Defensoría del Pueblo**. "Defensoría del Pueblo presenta reporte de conductas vulneratorias contra líderes sociales durante el primer semestre de 2021". 25 de agosto de 2021. Disponible en:

https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10368/Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-presenta-reporte-de-conductasvulneratorias-contra-l%C3%ADderes-sociales-durante-el-primer-semestre-de-2021-l%C3%ADderes-socialesDefensor%C3%ADa-informe.htm (https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10368/Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-presenta-reporte-de-conductasvulneratorias-contra-l%C3%ADderes-sociales-durante-el-primer-semestre-de-2021-l%C3%ADderes-socialesDefensor%C3%ADa-informe.htm) **Somos Defensores**. "Contra las cuerdas: Informe Anual 2016 Sistema de Información Sobre Agresiones Contra Defensores de DDHH en Colombia SIADDHH". 2017. Pág. 9. Disponible en: https://somosdefensores.org/wpcontent/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20LOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202016%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf (https://somosdefensores.org/wpcontent/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20LOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202016%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf) ; Somos Defensores. "Piedra en el zapato: Informe Anual 2017 Sistema de Información Sobre Agresiones Contra Defensores de DDHH en Colombia SIADDHH". 2018. Pág. 9. Disponible en: https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/05/INFORME-SOMOS-DEFENSORES-2017-ANUAL_ESPAN%CC%83OL.pdf (https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/05/INFORME-SOMOS-DEFENSORES-2017-ANUAL_ESPAN%CC%83OL.pdf) ; Somos Defensores. "La naranja mecánica: Informe Anual 2018 Sistema de Información Sobre Agresiones Contra Defensores de DDHH en Colombia SIADDHH". 2019. Pág. 40. Disponible en: https://somosdefensores.org/wpcontent/uploads/2019/04/informe-somos-defensores-2019-espanol-web.pdf (https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/04/informe-somos-defensores-2019-espanol-web.pdf) ; Somos Defensores. "La ceguera: Informe Anual 2019 Sistema de Información Sobre Agresiones Contra Defensores de DDHH en Colombia SIADDHH". 2020. Pág. 47. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1jYXd8GjrDjOERyTOJG5gDA4A55UEqYVN/view (https://drive.google.com/file/d/1jYXd8GjrDjOERyTOJG5gDA4A55UEqYVN/view) ; Somos Defensores. "La mala hora: Informe Anual 2020 Sistema de Información Sobre Agresiones Contra Defensores de DDHH en Colombia SIADDHH". 2021, Pág. 9. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1Ze-GofhR6k0c23oUCVN-ZlWrEMPH03JV/view (https://drive.google.com/file/d/1Ze-GofhR6k0c23oUCVN-ZlWrEMPH03JV/view) **INDEPAZ**. "Informe especial de Derechos Humanos Situación de lideresas y líderes sociales, de defensoras y defensores de derechos humanos y de excombatientes de las Farc-EP y sus familiares". Junio de 2018. Gráfica 7. Disponible en: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/1.-INFORME-ESPECIAL-Todos-los-nombres-todos-los-rostros.-5-dejunio-2018-Indepaz-Marcha-Cumbre.pdf (http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/1.-INFORME-ESPECIAL-Todos-los-nombres-todos-los-rostros.-5-dejunio-2018-Indepaz-Marcha-Cumbre.pdf) ; INDEPAZ. "INFORME ESPECIAL: Registro de líderes y personas defensoras de DDHH asesinadas del 24/11/2016 al 15/07/2020". 15 de julio de 2020. Pág. 5. Disponible en: http://www.indepaz.org.co/wpcontent/uploads/2020/07/3.-Informe-Especial-Asesinato-lideres-socialesNov2016-Jul2020-Indepaz-2.pdf (http://www.indepaz.org.co/wpcontent/uploads/2020/07/3.-Informe-Especial-Asesinato-lideres-socialesNov2016-Jul2020-Indepaz-2.pdf) ; INDEPAZ. "LÍDERES SOCIALES Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS ASESINADOS EN 2020". S.F. Disponible en: http://www.indepaz.org.co/lideres/7 (http://www.indepaz.org.co/li-

deres/7) Fundación Ideas para la Paz. "10 dinámicas que marcarán la violencia organizada en 2021". 2 de febrero de 2021. Punto 6. Disponible en: https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1945 (https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1945).

[329] La fuente es la respuesta de la Defensoría del Pueblo a la petición con radicado 10-0388-23. Junio de 2023.

[330] Ver https://coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/El_deber_de_proteccion.pdf (https://coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/El_deber_de_proteccion.pdf)

[331] Representante en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

[332] Director de la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento – CODHES.

[333] Anotó que, para los años 2020 al 2021 el número de alertas emitidas disminuyo en un 48.1% por lo que la disminución del porcentaje de municipios alertados y que posteriormente presentaron homicidios no necesariamente indica una mejor respuesta.

[334] Investigador senior de la División para las Américas de *Human Rights Watch*

[335] (i) Cultivos para usos ilícitos y dinámicas en torno al narcotráfico; (ii) reclutamiento y desplazamiento forzado; (iii) minas antipersonales y municiones sin explotar y (iv) situación de riesgo en contra de los líderes, líderesas y autoridades étnicas.

[336] Síntesis 1.4.20. Pgs. 37 y 38.

[337] La PGN informó que no existe una base de datos de líderes o lideresas sociales, defensores de derechos humanos, organizaciones y comunidades, a nivel general. Sin embargo, se construyó un cuadro de Excel con información de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, que participaron en las Mesas por la Protección a la Vida, realizadas por la PGN en cumplimiento de la Directiva N° 002 del 14 de junio de 2017. Además, tampoco existe un registro unificado, integrado, consolidado y confiable sobre agresiones[337]. Por su parte, la UNP[337] manifestó que no tiene un sistema unificado que dé cuenta de cuántos defensores de derechos humanos han solicitado la protección de la entidad. Por ejemplo, ante el requerimiento efectuado por esta Corte de que se informara cuántos líderes sociales han solicitado protección, el Grupo de Servicio al Ciudadano, adscrito a la Oficina Asesora de Planeación e Información, indicó que no cuenta con información consolidada. Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo manifestó que no existe esta base de datos.

[338] Síntesis 1.2.14. Pg. 16. Síntesis 1.2.18. Pg. 18.

[339] Síntesis 1.2.24. Pg. 20.

[340] Síntesis 1.4.15. Pg. 34. Síntesis. 1.4.34. Pg. 50.

[341] Síntesis 1.4.12. Pg. 32.

[342] Esto último también fue señalado por la UNP, síntesis. 1.4.34. Pg. 50.

[343] Síntesis. 1.4.34. Pg. 50.

[344] Coordinadora del Programa Somos Defensores.

[345] Síntesis 1.4.12. Pg. 32. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[346] Síntesis 1.4.13. Pg. 33.

[347] Síntesis 1.4.19.2. Pg. 36.

[348] Síntesis 1.4.14. Pg. 33.

[349] Síntesis 1.2.13. Pg. 15

[350] Síntesis 1.4.12. Pg. 32.

[351] Síntesis 1.5.8. Pg. 61.

[352] Asocia la figura con las diferentes etapas propias del impulso procesal que se otorga a cada uno los asuntos bajo investigación (investigación, indagación, orden de captura, allanamiento de cargos, casos en etapas de juicio o preclusión), a partir de lo cual se evidencia que la FGN confunde dichas figuras y no demuestro un avance real y claro en las investigaciones que permita dar con los responsables de los hechos denunciados.

[353] Respuesta al auto de pruebas del 23 de abril de 2021. Síntesis 1.4.32. Pg. 49.

[354] Síntesis 1.4.33. Pg. 49.

[355] Síntesis 1.4.34. Pg. 50.

[356] En su respuesta al auto de pruebas del 23 de abril de 2021.

[357] Síntesis 1.2.14. Pg. 16.

[358] Síntesis 1.4.21. Pg. 39.

[359] Respuesta al auto de pruebas del 23 de abril de 2021. Síntesis 1.1.1. Pg. 5.

[360] Síntesis 1.2.13. Pg. 15

[361] Director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios.

[362] Síntesis 1.2.24. Pg. 20.

[363] En su respuesta al auto de pruebas del 23 de abril de 2021.

[364] Síntesis 1.3.4. Pg. 25.

[365] Esta expresión ha sido empleada, entre otras, en la Sentencia T-388 de 2013.

[366] Decreto 154 de 2017. (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[367] Con miras de consolidar el acervo normativo que permita la adecuada articulación y formulación de una política pública para enfrentar y prevenir la violencia contra los defensores y defensoras de derechos humanos.

[368] En virtud de la obligación de protección a cargo del Estado existe un deber de adelantar actuaciones efectivas para investigar, esclarecer y sancionar los delitos o faltas cometidos en su contra.

[369] En esta dirección es importante considerar, por ejemplo, que las decisiones que se adopten respecto del contenido del Primer Eje deben ser concordantes con las decisiones adoptadas en el Auto 894 de 2022 en cuanto resulten relevantes.

[370] Estas organizaciones participaron activamente en el proceso y en la audiencia pública realizada por la Corte Constitucional. Adicionalmente, son reconocidas por su experticia en la problemática identificada en esta sentencia y en la elaboración de políticas públicas.

[371] AFP, punto 3.4.7.7.4. En el Decreto Ley 885 de 2017 se creó el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, encargado del diseño y ejecución del programa.

[372] Estas organizaciones actuaron como intervinientes en el proceso y participaron de forma activa en la audiencia pública.

[373] Cfr. Sentencias C-084 de 2016, C-979 de 2005 y C-004 de 2003.

[374] Cfr. Artículos 228 a 230 y 250 superiores.

[375] Reiteración de las Sentencias C-209 de 2007, C-1033 de 2006 y C-871 de 2003.

[376] FJ 139.

[377] FJ 147.

[378] «En virtud de la obligación de protección a cargo del Estado existe un deber de adelantar actuaciones efectivas para investigar, esclarecer y sancionar los delitos o faltas cometidos en su contra».

[379] FJ 119. Se reitera la Sentencia T-469 de 2020, FJ 158.

[380] Rodrigo Uprimny Yepes y Sindy Castro Herrera.

[381] Párrafo 745. “Esta base de datos debe ser entendida como un sistema de información (integración de diferentes bases de datos existentes), necesaria para evaluar la situación de violencia de manera periódica y para la adopción de medidas que garanticen la vida y la seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos (indicador). De ninguna forma será un requisito pre-

vio para garantizar los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos, tampoco desconocerá la existencia de otras bases de datos creadas por órganos de control o por la sociedad civil, ni podrá ser entendida como un reconocimiento de la condición de líder o defensor de derechos humanos.” (http://www.histats.com/viewstats/?sid=1206326&ccid=605)

[382] En esta decisión se siguen los lineamientos expuestos en el Auto 029 de 2021.

[383] Autos 173 de 2015, 094 de 2009 y 004 de 2000, entre otros.

[384] Autos 388 y 135 de 2020, 153, 132 y 066 de 2019, 150 y 113 de 2017, 173 de 2015, 259, 173 y 084 de 2015, 294 y 269 de 2009, 285 y 244 de 2006, 072 y 026 de 2003, entre otros.

[385] Autos A-260 de 2020, y A-204 de 2021.

[386] Autos 159 de 2009 y 436 de 2016.

[387] Autos 159 de 2009 y 436 de 2016.

[388] Autos 231 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis y 167 y 250 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[389] “*Artículo 286. Corrección de errores aritméticos y otros. Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto. // Si la corrección se hiciere luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso. // Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén contenidas en la parte resolutiva o influyan en ella.*”

[390] Auto 231 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.