

07 de mayo de 2021

Honorable Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Corte Constitucional

Bogotá, Colombia

E.S.C

Referencia: Amicus curiae en el proceso No. T.8018.193.

Atendiendo al interés general y a la necesidad de enfrentar la violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, Alejandra Barrios Cabrera, Camilo Mancera Morales, Diego Alejandro Rubiano, Marlon Pabón Castro, Moning Rodríguez, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, directora, coordinador de Justicia Electoral, sub coordinador del Observatorio Político Electoral de la Democracia de la Misión de Observación Electoral, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, presentamos el siguiente *amicus curiae*, dentro del proceso judicial de la referencia ante la Corte Constitucional.

La intervención se divide en tres partes, en la primera se detallan los principales pronunciamientos que ha realizado la Corte Constitucional en relación con el contenido y el alcance del derecho a defender derechos y la protección del derecho a la vida, la integridad y seguridad personal de líderes y lideresas. En este apartado se pretende evidenciar que, a pesar de los diversos pronunciamientos de la Corte sobre esta materia, persisten las fallas en el sistema de protección establecido por el Estado colombiano, que han derivado en prácticas inconstitucionales que de forma reiterada han tenido que ser resueltas a través de la acción de tutela.

En la segunda parte se presentan las cifras de violencia contra líderes sociales y comunales (categorías que incluyen a los líderes y defensores de derechos humanos referidos por la Corte en sus sentencias, y en adelante se denominarán “líderes y lideresas”, “liderazgos”, “líderes sociales” o “defensores de derechos humanos”) a partir del monitoreo que realiza la Misión de Observación Electoral, lo cual deja ver no solo el recrudecimiento en los actos de violencia (particularmente los letales) en contra de estos liderazgos, sino que estamos ante una situación de violencia masiva y generalizada de los derechos humanos de los liderazgos, que no ha cesado a pesar de las medidas adoptadas por las instituciones estatales, y los distintos pronunciamientos y determinaciones de la Corte.

En la tercera parte se hace un análisis que demuestra la inoperancia de las instancias creadas para contrarrestar este fenómeno, a fin de poner de presente la necesidad de que esa Corte ordene la adopción de medidas complejas, que permitan una mayor coordinación institucional, para hacer frente a un fenómeno de violencia contra los liderazgos que no se ha podido afrontar con suficiencia con las medidas adoptadas.

A partir de estos tres argumentos, en particular de la insuficiencia que los mismos evidencian en cuanto a las medidas adoptadas y las instituciones creadas por el Estado colombiano para hacer frente a la situación de violencia contra los líderes y lideresas, y al cumplimiento de su obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a defender derechos, le solicitamos a la Corte Constitucional que declare la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con la grave situación de violencia y seguridad de las y los líderes y defensores de derechos humanos, que atentan contra la garantía de su derecho a defender derechos, toda vez que es necesario adoptar medidas complejas que permitan una mayor coordinación institucional (desde el principio de colaboración armónica) para que desde sus competencias se adopten los correctivos necesarios, pues estamos ante una situación estructural compleja de violación masiva y generalizada de derechos que no se soluciona mediante la resolución de los casos puntuales.

I. Reconocimiento del derecho a defender derechos y las obligaciones del Estado de proteger la vida e integridad de los liderazgos sociales. Un análisis desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional que permite evidenciar las fallas en el sistema de protección establecido por el Estado colombiano.

La Corte Constitucional en múltiples oportunidades se ha pronunciado sobre el deber que tiene el Estado de proteger los derechos a la vida, integridad y seguridad de personas defensoras de derechos humanos, esto debido a la gravedad de los ataques que reciben en el ejercicio de sus actividades y a la situación de vulnerabilidad a la que se encuentran expuestas. Un primer pronunciamiento en este sentido lo realizó la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-590 de 1998, mediante la cual se declaró un *estado de cosas inconstitucional* (en adelante ECI) ante la falta de protección a los defensores de derechos humanos. Sin embargo, la violación a los derechos humanos de los líderes y lideresas ha permanecido en el tiempo y en lugar de disminuirse se ha agudizado, esto pese a la declaratoria de ECI.

En esta primera sección se detalla la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte en relación a la violencia contra los liderazgos sociales y defensores de derechos humanos, la cual se puede resumir en dos grandes temas: (i) el alcance y contenido del derecho a defender derechos humanos (reconocido tanto en instrumentos internacionales como nacionales), entendido como un derecho autónomo e interrelacionado con otros derechos, lo cual obliga al Estado a garantizarlo, promoverlo y respetarlo, y (ii) las obligaciones del Estado en la protección de la vida e integridad de los liderazgos sociales y cómo su incumplimiento es contrario a la vigencia de un Estado de derecho.

I.1. El derecho a defender derechos. Sobre su alcance y contenido reconocido en instrumentos internacionales y por el ordenamiento constitucional colombiano.

La defensa de los derechos humanos es un derecho autónomo reconocido en el escenario del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Uno de los primeros instrumentos internacionales que hacen alusión a este derecho es 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 reconocidas*”¹ (declaración de defensoras y defensores), que en su artículo I señala que “Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a **promover y procurar la protección y realización**

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/144 del 8 de marzo de 1999.
https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional". Si bien esta Declaración no es un instrumento vinculante, la misma Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado que lo ahí establecido, se constituye como una pauta de interpretación que debe ser tenida en cuenta por el juez al momento de salvaguardar los derechos de las y los defensores².

En esta misma línea, desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se han emitido diferentes pronunciamientos que reconocen el derecho a defender derechos humanos y a través de los cuales se conmina a los Estados a reconocer la labor de defensores, proteger sus derechos y libertades y promover garantías que permitan el ejercicio de sus actividades³. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CortelDH) señaló que en atención a los principios de interdependencia e indivisibilidad⁴, las garantías para el ejercicio del derecho a defender derechos implican la materialización de múltiples derechos contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana, tales como el derecho a la vida, integridad personal, libertad de expresión, de asociación, garantías judiciales y protección judicial.

A su vez la misma CortelDH ha mencionado que el derecho a defender derechos implica que el Estado no sólo debe crear las "condiciones legales y formales, sino también garantizar las condiciones fácticas en las cuales los defensores de derechos humanos puedan desarrollar libremente su función"⁵, por lo tanto es una obligación del Estado adoptar todos los medios, mecanismos e instrumentos para que quienes defienden los derechos humanos puedan ejercer sus actividades, protegerles cuando sean objeto de amenazas, generar condiciones para eliminar las violaciones de sus derechos, investigar eficazmente los atentados contra su integridad y abstenerse de imponer obstáculos que dificulten su labor.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre *Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia (06 de diciembre de 2019)*, recordó que el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos se identifica como "la posibilidad de promover y defender libre y efectivamente cualquier derecho cuya aceptación es indiscutida" y la cual no puede estar sujeta a restricciones geográficas.⁶

En el plano nacional, la Corte Constitucional ha señalado que de acuerdo con el marco constitucional colombiano **la defensa de los derechos humanos se constituye como un derecho fundamental con doble naturaleza**⁷. La primera, es una prerrogativa a favor de las personas que les permite que de forma individual o colectiva "promuevan, divulguen y exijan el cumplimiento de los derechos humanos", por lo tanto, les hace titulares de una protección especial por parte del Estado, lo cual consiste en: (i) contar con unos mínimos de garantías para promover este derecho, (ii) contar con medidas que prevengan la violencia en su contra y que les proteja de los riesgos contra su vida,

² Corte Constitucional Sentencia T- 234 de 2012 y Auto 098 de 2013.

³ El 7 de junio de 1999 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos adoptó la Resolución 1671 conocida como "Defensores de Derechos Humanos en las Américas: apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas" OEA, Asamblea General, resolución AG/RES.1671 (XXIX-O/99), 7 de junio de 1999

⁴ Corte IDH. Caso defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129. Corte IDH. Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 60.

⁵ Caso Nogueira de Carvalho y otros Vs. Brasil, supra nota 66, párr. 77; Cfr. Caso García y Familiares Vs. Guatemala, supra, párr. 182..

⁶ También se puede consultar: 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. 16.

⁷ Corte Constitucional Auto 098 de 2013

integridad y seguridad personal, (iii) contar con una atención oportuna ante los eventos violentos y de hostigamiento que reciben en el ejercicio del derecho a defender derechos y (iv) se les garantice medidas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

La segunda naturaleza de este derecho es la consagración como deber, que de manera expresa está en el artículo 95 numeral 4° de la Constitución en la que se establece la obligación de los ciudadanos y ciudadanas de “defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica”. Respecto de su concepción como deber, también resulta aplicable la obligación del Estado de generar y garantizar la existencia de las condiciones (formales y materiales) necesarias para su ejercicio efectivo por parte de la ciudadanía. Ambas connotaciones en la defensa de los derechos humanos tanto como derecho y como deber es compatible con diferentes principios de la Constitución⁸.

De igual manera, la Corte ha considerado que **el derecho a defender y promover los derechos humanos es una manifestación de 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*”⁹. Es por ello que la Corte ha reconocido y destacado el papel que juegan las organizaciones defensoras de derechos humanos en la construcción y mantenimiento de la democracia, sobre toda en un escenario de violencia generalizada en donde su voz y representación posibilita la adopción de soluciones a las problemáticas sociales, medio ambientales, en generar un control político, de veeduría, en mostrar las graves violaciones de derechos humanos mediante la representación de víctimas, entre otras acciones de relevante importancia.¹⁰

En relación con lo anterior, si bien ante la gravedad de las afectaciones a la vida, seguridad e integridad de las personas defensoras de derechos humanos que la Corte ha conocido en las distintas tutelas que se le han promovido, sus pronunciamientos se han centrado en uno de los elementos de este derecho (la vida, integridad y seguridad personal), que se materializan en un modelo de protección adoptado por las instituciones del Estado, estas medidas han resultado insuficientes. Por ello, y considerando que el derecho a defender derechos humanos es un derecho autónomo reconocido a través de instrumentos internacionales e incorporado por la Corte Constitucional en sus sentencias, resulta indispensable que en esta ocasión se reconozcan no solo el contenido esencial del derecho a defender derechos humanos y las obligaciones de respeto, garantías y protección que deben adoptar las instituciones, sino el conjunto de derechos que son interdependientes e indivisibles como lo ha señalado la CIDH y la CortelDH, entre los que se encuentran la participación política, el derecho a la locomoción, la asociación, la protesta y movilización social, la seguridad, entre otros. De esta forma, en el presente pronunciamiento la Corte tiene la oportunidad de pronunciarse sobre la protección del derecho a defender derechos humanos y cómo la vulneración de este derecho afecta el ejercicio de los liderazgos en el plano individual, comunitario y en la consolidación de una democracia.

⁸ Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República [...], democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, [...]”. (Artículo 1° C.P); que [s]on fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; [...] (Artículo 2° C.P), y el “deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.” (Artículo 4° Inciso 2. C.P).”

⁹ Corte Constitucional Sentencia T- 1191 de 2004

¹⁰ Corte Constitucional Sentencia T-1191 de 2004.

1.2. Las obligaciones del Estado en la protección de la vida e integridad de los liderazgos sociales y cómo su incumplimiento es contrario a la vigencia de un Estado de derecho.

Al analizar la reiterada jurisprudencia de la Corte con relación con la protección a los líderes y lideresas sociales, se destaca que, con excepción de los Autos de seguimiento a la declaratoria de estado de cosas inconstitucional en materia de protección de personas en situación de desplazamiento en los que la Corte realiza un abordaje más complejo sobre la situación de defensores de derechos humanos de este grupo poblacional, sus pronunciamientos se han circunscrito en órdenes particulares que abogan por el restablecimiento de esquemas de protección de los accionantes a partir de la valoración del material probatorio como una medida para garantizar la vida e integridad de estos liderazgos

Por lo tanto, a continuación se presenta la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte la cual pese a que en su mayoría se centra en la deficiencia de las medidas de protección adoptadas por el Estado frente a los casos particulares, lo cierto es que una lectura de estas sentencias permite concluir que se requiere una mirada integral, con ordenes complejas de mediano y largo plazo que permitan responder a la situación de violación sistemática de derechos a la que se encuentran expuestas este grupo de especial protección.

La Corte ha reiterado que los líderes sociales tienen una protección reforzada con ocasión al riesgo al que están expuestos, de ahí que la atención para garantizar el ejercicio de sus derechos debe ser especial, eficaz y oportuna. En este sentido, se les ha reconocido como **sujetos de especial protección constitucional**¹¹, debido al estado de vulnerabilidad en el que se encuentran, el cual se evidencia por el riesgo a su integridad física y seguridad personal en atención al nivel de exposición y riesgo derivado de sus acciones, tareas y actividades que desempeñan como defensores, lo cual amenaza sus derechos fundamentales¹².

Sin embargo, la Corte ha conocido de diversos casos en los que el Estado, a través de las instituciones, ha incumplido con su deber de protección y que por lo tanto estas medidas no han resultado idóneas y suficientes. En el 2007 a través del Auto 200 emitido por la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 (seguimiento a derechos de personas en situación de desplazamiento forzado), la Corte se pronunció sobre la situación de riesgo grave y excepcional en la que se encontraban los líderes de la población desplazada y les recordó a las autoridades competentes la obligación de adoptar medidas de protección: (i) adecuadas fácticamente a las circunstancias de quien los solicita, (ii) eficaces para proteger la vida, seguridad e integridad personal de quien la solicita como de su familia, las cuales además deben ser idóneas para alcanzar el objetivo de protección y (iii) adecuadas temporalmente, es decir, que se mantenga en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que se pretende conjurar.

En esa misma oportunidad la Corte se detuvo en revisar las **fallas en el sistema de protección** establecidas para ese momento, lo cual le permitió concluir que existen fallas en el diseño del sistema y en la implementación, con relación a esta última precisó que acuerdo a las distintas etapas del proceso se evidenciaron fallas en la recepción y procesamiento de solicitudes de protección, en la coordinación interinstitucional requerida para la operatividad del sistema, en la realización de estudios

¹¹ Corte Constitucional Sentencia T- 1191 de 2004

¹² Corte Constitucional Sentencia T-719 de 2003

de riesgo, en la asignación e implementación de medidas individuales de protección, y en la continuidad de las medidas de protección y en su proceso de seguimiento.

Pese a este pronunciamiento y a las órdenes emitidas por la Corte, en el 2009 el mismo Tribunal profirió el Auto 009 como consecuencia del homicidio de un familiar de una líder perteneciente a una organización de desplazados, la cual había sido alertada por su situación de riesgo en el Auto 200 de 2007 y a través del cual se habían solicitado medidas eficaces y adecuadas para dicho grupo.

En términos generales, la Corte ha reiterado la obligación que tiene el Estado en la protección de la vida e integridad de los liderazgos sociales. En este sentido, ha señalado que el desmonte de esquemas de protección no debe realizarse sin tener en cuenta el contexto de violencia generalizada contra los líderes y lideresas sociales y que por lo tanto las medidas que implican el respeto y la protección a la vida deben trascender del plano formal.¹³ También ha manifestado que el Estado debe definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, y que por lo tanto al momento de adoptar las medidas de protección se debe tener en cuenta el nivel del riesgo, la protección reforzada que ostentan debido a su calidad como defensores de derechos humanos y la exposición ante la comunidad¹⁴.

También se ha referido sobre la carga prestacional a cargo del Estado para garantizar la efectividad del derecho a la seguridad personal y que la ausencia de una norma que determine programas, procedimientos, medidas e instituciones, no puede convertirse en una excusa para exonerarse de la responsabilidad de garantizar este derecho¹⁵. A su vez ha señalado que ante la complejidad de la labor que desarrollan los defensores de derechos humanos, el **Estado debe incorporar obligaciones positivas y negativas** “Las primeras, deben estar encaminadas a que las autoridades competentes actúen con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar todo tipo de violación de sus derechos, mientras que las segundas, aluden a que las actuaciones estatales deben realizarse con la debida diligencia para evitar incurrir en una violación de los derechos humanos”.¹⁶ En esta línea señaló que las instituciones se deben abstener de imponer una carga probatoria excesiva y dispendiosa a las personas amenazadas que acuden al programa de protección, puesto que tal práctica puede hacer nugatorio el deber de protección que le compete al Estado.¹⁷

La Corte también ha evidenciado diversos obstáculos administrativos que acentúan el riesgo al que se ven expuestos los defensores de derechos humanos, por ejemplo, falta de motivación por parte de las autoridades al momento de desmontar, no prorrogar o reducir los esquemas de protección¹⁸, y las dilaciones injustificadas en los trámites de respuestas a las solicitudes de medidas de protección¹⁹. Por último, este Tribunal Constitucional señaló que **la obligación de proteger a los líderes es de resultado**, por lo tanto “no basta con que la autoridad competente implemente la medida, pues es necesario, también, que se garantice que su ejecución va a proteger los derechos fundamentales en juego. Cuando una obligación es de resultado, sólo su cumplimiento satisfactorio permite afirmar que la misma quedó satisfecha, de lo contrario, estaríamos frente a una *obligación de resultado fallida*”²⁰ [20]

¹³ Corte Constitucional Sentencia T 473 de 2018

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia T – 924 de 2014

¹⁵ Corte Constitucional Sentencia T – 339 de 2010

¹⁶ Corte Constitucional Sentencia T-124 de 2015

¹⁷ Corte Constitucional Sentencia T – 728 de 2010

¹⁸ Corte Constitucional Sentencia T – 591 de 2013, Sentencia T – 002 de 2020

¹⁹ Corte Constitucional Sentencia T- 205 A de 2018

²⁰ Corte Constitucional Sentencia T- 657 de 2014

La Corte también se ha pronunciado sobre la **necesidad de implementar enfoques diferenciales** en las medidas de protección, teniendo en cuenta que dentro de los liderazgos existen diversos subgrupos poblacionales que ameritan una atención diferenciada la cual en algunos casos debe ser reforzada de acuerdo con el contexto, al tipo de riesgo, a la ubicación geográfica, a las condiciones específicas de las personas, a las afectaciones que se pueden generar en una comunidad, entre otros. Por ejemplo, para el caso de los grupos étnicos la Corte en un estudio sobre la situación líderes, lideresas, autoridades o representantes indígenas, identificó la existencia de asesinatos selectivos que obedecía a:

*“al ánimo de intimidación o de aterrorizamiento de la población; la voluntad de generar el desplazamiento individual, familiar o colectivo; en tanto retaliación por oponerse a la presencia de grupos armados o al involucramiento de sus comunidades en el conflicto; en retaliación por denunciar delitos y tratar de hacer efectivos los derechos de las víctimas; en desarrollo de intereses territoriales no indígenas frente a procesos de reivindicación territorial”.*²¹

En esa oportunidad la Corte señaló que los ataques violentos contra los **grupos étnicos** generaban una desintegración comunitaria que iba en contra de la preservación de las estructuras sociales, culturales y étnicas de sus respectivos pueblos. A través de la Sentencia T-078 de 2013, la Corte concluyó que la Unidad Nacional de Protección había vulnerado los derechos de un líder indígena y de su familia pese a ser sujetos de especial protección y contar con medidas cautelares otorgadas por la CIDH a la comunidad a la que pertenecía (pueblo Pijao Chenche Buenavista), toda vez que le fue retirado el esquema de protección pese al contexto de violencia y el riesgo en el que se encontraba dicho líder. En esa oportunidad el Tribunal Constitucional señaló que las políticas de seguridad “deben trascender del plano formal, para ubicarse en un contexto en el que la efectividad de sus derechos fundamentales, no solo individualmente, sino también como pueblo, debe ser la principal premisa”, así mismo señaló que sobre el Estado recaen deberes positivos y negativos para garantizar su supervivencia “pues es sobre ellos (pueblos indígenas) que se edifica la verdadera identidad de una nación”.

Por otra parte, a través de la Sentencia T-924 de 2014 la Corte instó a la Unidad Nacional de Protección y a la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, a realizar los estudios y medidas de seguridad de lideresas, líderes y representantes de comunidades indígenas teniendo en cuenta un **enfoque diferencial**. Lo anterior, debido a que un líder indígena de la Guajira (representante de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu Shipia Wayúu) se oponía a la medida impuesta por la Unidad Nacional de Protección la cual consistía en el traslado del territorio. Por esta razón el líder solicitó la reevaluación de esta medida que implicaba abandonar el proceso de unificación del pueblo Wayúu, así como el trabajo social que venía desarrollando en dicha zona.

De otra parte, la Corte se ha pronunciado sobre la protección a **mujeres defensoras de derechos humanos** y cómo el hecho de ser mujer es un factor que agudiza la situación de riesgo al desarrollar actividades en una sociedad patriarcal y que históricamente les ha discriminado. La Corte ha evidenciado que los ataques perpetrados contra las defensoras tienen una connotación de violencia de género, es por esta razón que estableció la **presunción de riesgo extraordinario género** a favor de las mujeres defensoras de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, de tal manera que “ la autoridad competente debe partir de que la solicitante, en efecto, se encuentra en riesgo

²¹ Corte Constitucional Auto 004 DE 2009

extraordinario contra su vida, seguridad e integridad personal y tales riesgos se concretarían con actos de violencia de género”²²[22]. Los siguientes son algunos de los elementos mínimos que a juicio de la Corte deben ser tenidos en cuenta por las autoridades:

“(…) (iii). 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. Este elemento aplica especialmente para la valoración del riesgo, la determinación de las medidas de protección a adoptar y la evaluación y seguimiento de estas medidas para efectos de valorar con rigurosidad los cambios en las decisiones relativas al nivel riesgo y a los esquemas de seguridad.

(…)

(v). Las mujeres que trabajan por los derechos humanos de las mujeres, la equidad de género, las mujeres víctimas de los conflictos u otro proceso de acompañamiento, asistencia o apoyo a mujeres desplazadas se encuentran en riesgo de ser agredidas. (…)”

En esa misma oportunidad la Corte mencionó que los actos de violencia, amenazas y persecuciones en contra de las mujeres defensoras vulneraba su derecho a defender derechos y que el Estado colombiano “no ha adoptado los recursos y mecanismos necesarios para dar cumplimiento a los mínimos derivados del derecho a la defensa de los derechos humanos y, en esa medida, no se han dispuesto medidas suficientes para promover este derecho, para prevenir la violencia que se ejerce en contra de las mujeres en razón de la actividad que desempeñan, para fijar e implementar las medidas de protección suficientes y necesarias y no se han dispuesto las estrategias adecuadas atender a las mujeres defensoras víctimas de amenazas, hostigamientos y actos de violencia con inmediatez y suficiencia”.

Adicionalmente, en la Sentencia T-124 de 2015 la Corte evidenció que las medidas de prevención y protección otorgadas por la Unidad Nacional de Protección a una mujer defensora de derechos humanos desconocían la obligación de aplicar el enfoque diferencial y a su vez no se compadecían con las circunstancias fácticas, riesgos particulares y condiciones de vulnerabilidad sufridos por la líder, toda vez que las medidas eran precarias e insuficientes para hacerle frente a la violencia basada en género a la que le antecedían “patrones de violencia, discriminación, instrumentalización y retaliación con ocasión del género y en razón a la actividad de defensa de derechos humanos de la población desplazada”.

²² Corte Constitucional Auto 098 de 2013, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2014. En el 2012 (Sentencia T- 234) la Corte se pronunció sobre la protección a mujeres defensoras de derechos humanos, en esa ocasión señaló que el nivel de exposición es mucho mayor cuando estas labores se desarrollan en el marco de un conflicto armado como ocurre en Colombia, y dicha vulnerabilidad se incrementa cuando estas actividades son ejercidas por mujeres “dada la especial situación de vulnerabilidad e indefensión a la que están expuestas”. Es por ello que el Estado tiene el deber de “brindar medidas de protección de manera oportuna y eficaz a los defensores de derechos humanos, 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 proyecto de vida”. También se puede revisar la Sentencia T-496 de 2008 y el Auto 092 de 2008.

No podemos desconocer que desde el Estado se han promovido diferentes acciones, mecanismos e instrumentos para la protección de la vida, integridad y seguridad personal de las y los defensores de derechos humanos, sin embargo, las cifras sobre la violencia que afectan a estos liderazgos -tal como se expone en el apartado siguiente- permiten inferir que estas adecuaciones normativas no han sido suficientes, oportunas ni adecuadas. Lo anterior adquiere una relevancia particular al considerar que, tal como este Tribunal Constitucional lo ha señalado, la obligación de proteger a los líderes es de resultado, por lo tanto, no basta la existencia e implementación de diversas medidas, sino que su ejecución efectivamente proteja los derechos fundamentales en juego. De esta forma, no es posible concluir que el Estado ha cumplido con su deber de protección, cuando no solo se observan fallas en el sistema mismo que se ha implementado con este propósito, sino que las cifras de violencia contra los distintos liderazgos y personas defensoras de derechos humanos van en aumento.

De las más de veinte (20) sentencias emitidas por la Corte Constitucional y referenciadas anteriormente, se observa en **primer lugar** que las valoraciones que realizan las instituciones sobre el riesgo resultan ser insuficientes y desconocen la sistematicidad, incremento y recrudecimiento de la violencia a la que se encuentran sometidos los líderes y lideresas sociales, así como el contexto en el que se producen estas afectaciones.

En **segundo lugar**, la imposición de cargas administrativas y burocráticas incrementan el nivel de vulnerabilidad de estos liderazgos, prueba de ello es el desmonte injustificado de sus esquemas de protección y la respuesta tardía de los mismos. Lo anterior deriva en que ante casos particulares -generalmente extremos-, las personas defensoras de derechos humanos afectadas se vean obligadas acudir a una acción de tutela para obtener el resultado que debió derivar de las acciones, mecanismos e instrumentos implementados por el Estado, sin que ello genere una incidencia en el efectivo funcionamiento de los mismos estatales, frente a quienes no tuvieron la oportunidad de accionar jurisdiccionalmente (ya sea por la dificultad territorial, económica o material que ello implica en muchas de las distintas regiones del país).

En **tercer lugar**, las actuaciones del Estado, así como los mecanismos e instrumentos dispuestos para la protección de los y las lideresas no tienen en cuenta hechos victimizantes que anteceden a los liderazgos como, por ejemplo: el desplazamiento forzado, la desintegración de las familias, la violencia sexual, la violencia por orientación sexual diversa, o experiencias de revictimización que se pueden ocasionar por adelantar o estar inmersos en procesos judiciales. A su vez desconocen la obligación de incorporar el enfoque diferencial al momento de realizar las evaluaciones de riesgo.

Ahora bien, en todos los casos la Corte le ha recordado al Estado su deber de proteger a quienes defienden los derechos humanos y por ende de la responsabilidad que tiene de implementar las condiciones necesarias para garantizar sus derechos, en atención al riesgo extraordinario en el que se encuentran por las actividades que ejercen. Sin embargo, las actuaciones realizadas por las instituciones se han limitado en la implementación de esquemas de protección individuales como único remedio para garantizar la seguridad de los líderes y lideresas, los cuales resultan insuficientes para atacar las causas de la violencia que les afecta, en los que además se desconoce el contexto territorial, étnico y de género de las agresiones perpetradas en su contra.

Adicionalmente, como se pudo observar la Corte Constitucional a través de la acción de tutela se ha detenido a resolver casos particulares precisamente bajo la política de protección que se traduce en esquemas de seguridad asumidos por el Estado colombiano. Sin embargo, como ya se ha señalado, esta esta lógica (evaluación del riesgo) limita la comprensión de un fenómeno de violencia que

trasciende del plano personal y que impacta las colectividades en las que estos líderes y lideresas ejercen sus actividades, se desconocen las trayectorias de violencia en los territorios que concentran estos actos letales, no se hace una caracterización que permita entender los distintos liderazgos que ahí se ejercen y demás factores que de tenerse en cuenta permiten trascender de los actuales mecanismos que no han sido suficientes ni adecuados.

En este sentido, en los siguientes dos apartados, presentamos las cifras de violencia contra líderes a partir del monitoreo que realiza esta organización, y un análisis que permite evidenciar la inoperancia de las instancias creadas para contrarrestar este fenómeno, lo cual le permitirá a la Corte tener una mayor comprensión sobre ineficiencia de los instrumentos adoptados por el Estado.

2. Violencia sistemática contra líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos. Cifras en crecimiento en los últimos años.

En el presente apartado presentamos las cifras de *violencia política*, la cual desde la MOE definimos como las agresiones perpetradas contra líderes sociales y/o comunales, que tienen como objetivo imponer o silenciar intereses, posturas políticas o reivindicaciones y afectar a la población o comunidad representada por quien ejerce liderazgo a través del uso de la amenaza, el secuestro, la desaparición forzada, el atentado o el homicidio. En tanto que un ataque a actores que ejercen un rol de representación, y que se han convertido en interlocutores de las demandas de la población y los problemas y necesidades presentes en el territorio del país, la violencia política supone un ataque a la democracia y, en el contexto actual, a la consolidación de la paz en Colombia. Es importante aclarar que en los informes regulares que presenta la MOE ante la opinión pública y las autoridades también se incluye a los líderes políticos, sin embargo para efectos de esta intervención nos centraremos en los liderazgos sociales y comunales pues la tutela ante la que intervenimos se refiere en especial a este grupo de defensores de derechos humanos.

De esta manera, la Misión de Observación Electoral ha registrado que **entre enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2020 han tenido lugar 1.231 hechos de violencia** (secuestros, desapariciones, amenazas, atentados y asesinatos) contra líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, ante estas cifras resulta indiscutible reconocer la persistencia y recrudecimiento de la violación de derechos que han sufrido los defensores y defensoras de derechos humanos. La violencia sistemática a la que han sido expuestos estos liderazgos tiene origen en el ejercicio de defensa de derechos que realizan en sus territorios y busca silenciar sus demandas, expulsarlos de sus territorios, atemorizar a la población y poner fin a sus luchas.

A partir de estos hechos violentos se han vulnerado diferentes derechos fundamentales de líderes y personas defensoras de derechos humanos, establecidos en el artículo 11²³, 12²⁴, 20²⁵, 22²⁶ y 28²⁷ del título II de la Constitución Política de Colombia (Ver tabla I), los cuales deben gozar de una protección

²³ El derecho a la vida es inviolable.

²⁴ Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

²⁵ Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

²⁶ La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

²⁷ Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

reforzada, al ser sujetos de especial protección constitucional. De tal manera que nos encontramos ante una violación masiva y generalizada de varios derechos fundamentales de un grupo de personas y también de ciertas comunidades, que además ha sido permanente en el tiempo, debido al incumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y garantía del derecho a defender derechos humanos, pues tal como este Tribunal Constitucional señaló en la sentencia T- 657 de 2014, se trata de obligaciones de resultado, por lo que su cumplimiento requiere de la protección efectiva de los derechos fundamentales en juego, que en el caso bajo análisis no se actualizó.

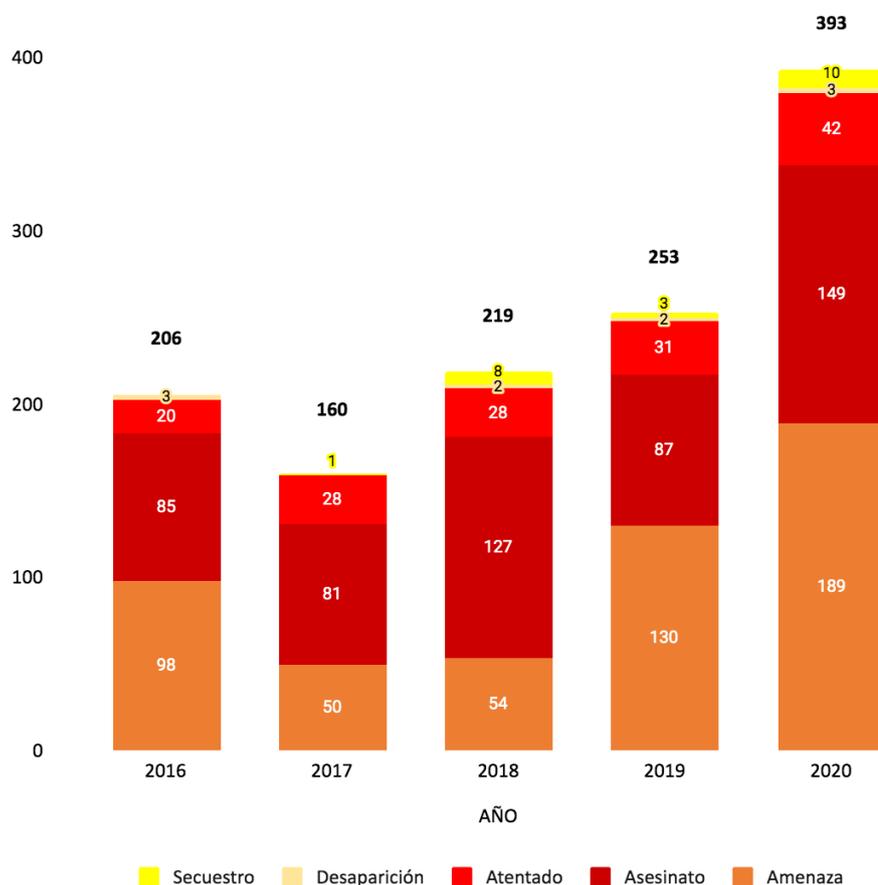
Así las cosas, partir de esta información lo que buscamos es aportar elementos que permitan visibilizar las graves afectaciones de derechos a la que se encuentran expuestos los defensores y las defensoras de derechos humanos y de esta manera alertar a la Corte Constitucional que estamos frente a una *obligación de resultado fallida*, que ha derivado en un estado de cosas inconstitucional, el cual amerita la adopción urgente de medidas estructurales y diferenciales para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a defender derechos humano.

2.1. La permanencia y el crecimiento de la violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos.

Las vulneraciones de los ejercicios de defensa de derechos humanos y de representación de procesos de participación, junto con las afectaciones de los derechos de líderes sociales; lejos de ser un fenómeno nuevo, han estado permanentemente presentes en el país. Hecho que resulta aún más preocupante, considerando que desde el 2017 han tenido un aumento persistente (ver gráfica 1): la violencia contra líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos creció un 37% en 2018, un 16% en 2019 y un 55% en 2020, que, con 393 hechos de violencia, registró afectaciones todos los días del año. La ocurrencia de dichos hechos de violencia, además de afectar a los líderes mismos, impacta a la organización de las comunidades y a los proyectos o causas que ellos defienden; y en ese sentido, vulnera el derecho de toda persona a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, reconocido internacionalmente²⁸.

²⁸ 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. Recuperado de: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/declaracion_sobre_derecho_deber.html#:~:text= Toda%20persona%20tiene%20derecho%2C%20individual%20o%20colectivamente%2C%20a%20solicitar%2C,3%20de%20la%20presente%20Declaraci%C3%B3n.

Gráfica I. Hechos de violencia contra líderes sociales (2016 – 2020)



Fuente: Misión de Observación electoral, 2021.

Así, a pesar de las distintas instancias estatales creadas con motivo del Acuerdo de Paz firmado en septiembre de 2016 para la protección de quienes ejercen liderazgo y las personas defensoras de derechos humanos, estas no han logrado cumplir con su objetivo, ya que la violencia contra estos no solo persiste, sino que consistentemente ha incrementado, en detrimento del ejercicio de su derecho a defender derechos humanos. Ello, incluso a pesar de los distintos pronunciamientos individuales que sobre esta materia ha emitido esa Corte Constitucional, que les reconoce como sujetos de una especial protección constitucional, al encontrarse en una situación de vulnerabilidad particular en el ejercicio de sus actividades.

De esta forma, tal como se desarrollará a detalle en los apartados subsecuentes, el riesgo masivo y generalizado a la vida, seguridad e integridad de las personas defensoras de derechos humanos en el país, amerita el **reconocimiento de un estado de cosas inconstitucional** por parte de ese alto Tribunal, en el que se analice el fenómeno de la violencia perpetrada en su contra de forma integral, tomando en consideración tanto el contenido esencial del derecho a defender derechos humanos y las obligaciones de respeto, garantías y protección a los derechos básicos de las personas defensoras de derechos humanos que deben adoptar las instituciones, como el conjunto de derechos que son interdependientes e indivisibles al mismo (la participación política, el derecho a la locomoción, la asociación, la protesta y movilización social, entre otros). A partir de lo anterior, resulta necesaria la

adopción de medidas estructurales, coordinadas y diferenciales por parte de las distintas instancias del estado colombiano.

2.1.1. El escalamiento de los homicidios y afectaciones letales contra defensores de derechos humanos.

Siendo específicos según el tipo de afectación, es fundamental destacar la ocurrencia de hechos letales²⁹ en contra de los líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, teniendo en cuenta que impactan de manera directa al derecho a la vida de los mismos, que se reconoce como inviolable en la Constitución Política. En el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2020, 529 líderes sociales fueron asesinados, lo que representa el 43% del total de hechos de violencia registrados en su contra; siendo el 2020 un escenario especialmente alarmante al registrar un aumento del 71% con respecto al 2019, en este tipo de afectación. A ello se suma la ocurrencia de 149 atentados (12% del total de afectaciones), la mayoría de ellos (42) registrados en el 2020 (36% más en comparación con el 2019). Dicha situación genera preocupación pues, además de evidenciar una propensión a atacar los procesos iniciados en organizaciones de base y silenciar las voces de los líderes, da muestra del recrudecimiento de la violencia en su contra, el aumento de la misma y una tendencia a la alza en los siguientes años, considerando el incremento de los hechos letales en 62% en el 2020, frente al 2019.

2.1.2. Los secuestros y desapariciones contra defensores de derechos humanos.

Ahora bien, los líderes sociales también han sido víctimas de hechos como el secuestro y la desaparición, claras violaciones del derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y al derecho a la libertad, establecido en el artículo 28 y en el preámbulo de la Constitución Política de Colombia. En el país, 32 líderes fueron secuestrados y desaparecidos entre el 2016 y el 2020. Es de resaltar que desde el 2018 estos dos tipos de hechos han tenido lugar sin falta, siendo el 2020 el año en registrar más afectaciones, con un total de 13 (10 secuestros y 3 desapariciones), los cuales representaron un aumento de 160% con respecto al 2019. En este punto, es necesario enfatizar en que estos hechos además de afectar de manera directa a los líderes sociales, tienen implicaciones en la vida de las comunidades, al impactar negativamente sus derechos. Esto último, considerando que el secuestro y la desaparición de los líderes, que en muchas ocasiones terminan en asesinatos, han dado pie al desplazamiento forzado de comunidades enteras; lo que implica la violación de sus derechos a la integridad y al libre desarrollo de la personalidad. Situación ejemplificada con el caso que tuvo lugar en septiembre del 2020 en Alto Baudó, Chocó; donde el secuestro de tres líderes indígenas provocó el desplazamiento de los habitantes de estas comunidades hasta Santa Catalina de Catrú³⁰.

2.1.3. Las amenazas contra defensores de derechos humanos.

Por otro lado, en el mismo periodo, se presentaron 521 amenazas contra líderes sociales que representan el 42% del total de hechos de violencia registrados y cuya mayoría (189) tuvieron lugar en el 2020. Al igual que en los casos anteriores, dichas afectaciones además de ser permanentes en el tiempo, desde el 2017 han venido incrementando año a año (creció un 8% en 2018, un 141% en 2019

²⁹ Entiéndase por hechos letales, atentados y asesinatos.

³⁰ Ver en: <https://www.radionacional.co/noticia/regiones/tres-lideres-indigenas-fueron-secuestrados-choco>

y un 45% en 2020), como se puede observar en la gráfica 1. Estos hechos evidencian un panorama desalentador, en la medida que se constituyen como vulneraciones a los derechos de libertad de expresión y difusión de pensamientos, opiniones e información; así como del derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. Lo anterior, considerando que una parte importante de las amenazas a líderes sociales se da a razón de ideologías políticas³¹, denuncias y opiniones realizadas por parte de los mismos, difusión de información en temas como violación de derechos humanos, narcotráfico, entre otros. A lo que se suma, las limitaciones a su movilidad como consecuencia de las amenazas, que les prohíben su permanencia y residencia en determinados territorios y los obligan a desplazarse a otros lugares del país.

La situación expuesta, a través de las cifras de la Misión de Observación Electoral, evidencia que un número significativo de líderes sociales y defensores de derechos humanos (1.231) han sido víctimas de una vulneración masiva y generalizada de varios de sus derechos constitucionales. Situación aún más grave si se considera que los hechos de violencia que les afectan, también impactan la vida y el goce efectivo de derechos de las comunidades a las que pertenecen.

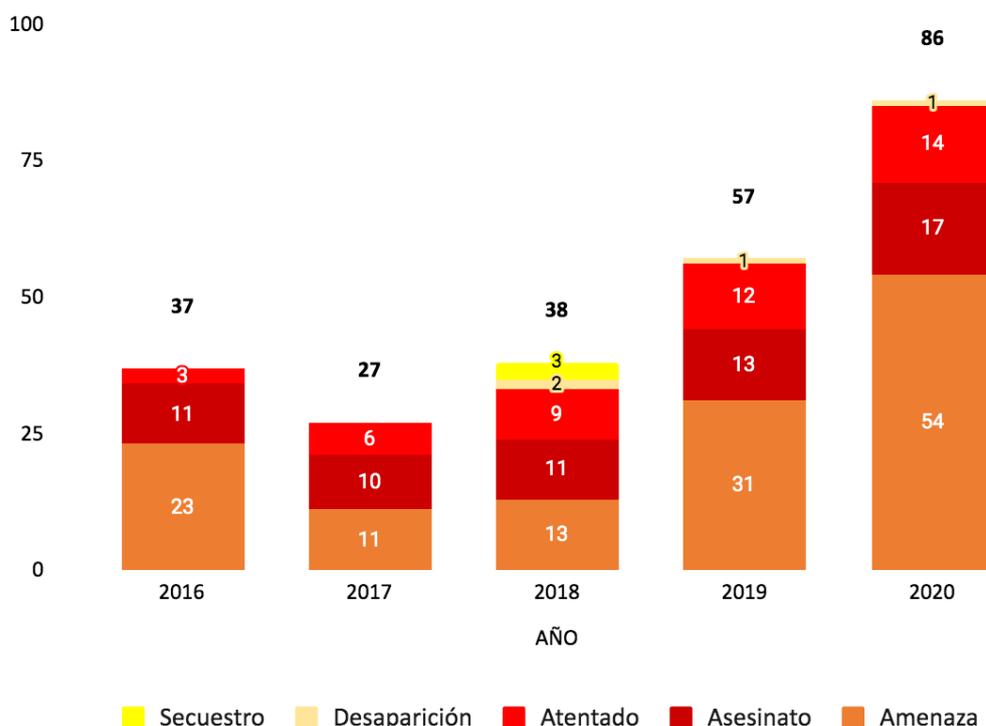
2.2. La violencia contra mujeres defensoras de derechos humanos

Ahora bien, resulta fundamental destacar la gravedad del panorama desde un enfoque diferencial, de manera que se soporte la necesidad que se menciona más adelante, de adaptar los sistemas de protección a las particularidades de género, étnicas y geográficas.

A pesar de que la participación de las mujeres en espacios de defensa de derechos humanos y representación de los intereses de la sociedad civil ha incrementado en las últimas décadas; la violencia contra las mismas, derivada de sus labores como lideresas y de su condición de género, también ha aumentado y se ha recrudecido. Tanto así, que entre el 2016 y el 2020, hubo un total de 245 lideresas objeto de hechos de violencia, las cuales representan el 20% del total de víctimas registradas. Situación que resulta aún más preocupante si consideramos que desde el 2017, las afectaciones han presentado un aumento persistente, que año a año es mayor (41% en 2018, 50% en 2019, 51% en 2020), como se puede observar en la gráfica 2. Escenario que demuestra que desde el 2018, proporcionalmente se atacan más y más lideresas sociales en los territorios, confirmado así la tendencia creciente de violentar a las mujeres que ejercen roles de liderazgo y representación.

³¹ Como fue el caso de los líderes del Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric), amenazados en un panfleto de las Águilas Negras, por ser de “izquierda”. Ver en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/declaran-objetivo-militar-a-aida-quilcue-y-a-otros-lideres-de-cauca-368278>

Gráfica 2. Hechos de violencia contra lideresas sociales (2016 – 2020)



En relación con lo anterior, de un análisis de dichos hechos de violencia, es posible advertir dos cuestiones preocupantes. Primera, un crecimiento constante del número de afectaciones letales en contra de los roles de liderazgo ejercidos por mujeres (14 en 2016, 16 en 2017, 20 en 2018, 25 en 2019 y 31 en 2020). En particular, el incremento de los asesinatos de lideresas, que desde el 2018 es superado año a año (10% en 2018, 18% en 2019 y 31% en 2020); situación que evidencia que cada vez es mayor la violación del derecho a la vida de estas mujeres y menores las garantías otorgadas a las mismas para el ejercicio de su derecho a defender derechos.

Segunda, del total de hechos de violencia contra lideresas sociales, el 43% (106) corresponden a afectaciones letales, un porcentaje muy alto que ejemplifica el riesgo crítico en que se encuentran las mujeres que ejercen roles de liderazgo.

Por otro lado, según se desprende de los datos expuestos en la gráfica 2, las amenazas representan el hecho violento más recurrente contra las lideresas (132, 54% del total de afectaciones). Lo anterior destacando que desde el 2018 vienen en aumento, siendo el 2020 el año en registrar la mayor cantidad (54). En este sentido, se trata de un escenario alarmante, teniendo en cuenta que este tipo de afectaciones tienen un tinte particular en el caso de las lideresas, pues quien las realiza recurre también a estereotipos y simbolismos que extienden la afectación a sus familiares y allegados, vulnerando así la integridad psicológica de quienes las rodean. Dicho de otro modo, a diferencia de lo que ocurre con los líderes, en que las amenazas se dirigen exclusivamente a ellos, en el caso de las lideresas, las amenazas incluyen referencias a su condición de mujer, y amagos contra las personas más cercanas a ellas. Aunado a esto, y en el contexto en el que se presentan, las amenazas contra las lideresas trascienden, pues al dirigirse a su condición de género, se convierten en una medida de disuasión contra otras mujeres a participar en esos mismos espacios.

Conforme a ello, los hechos de violencia afectan de manera diferenciada a las lideresas, en consideración a su doble discriminación y vulnerabilidad, al asumir los riesgos que de por sí implica defender los derechos humanos y ser objeto de violencias derivadas de patrones culturales discriminatorios, estereotipos de género que persisten en nuestra sociedad y una desigualdad social histórica. Características que justifican la necesidad de garantizar una protección reforzada a las lideresas, como respuesta a su especial situación de riesgo, reconocida tanto por esa Corte Constitucional, como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

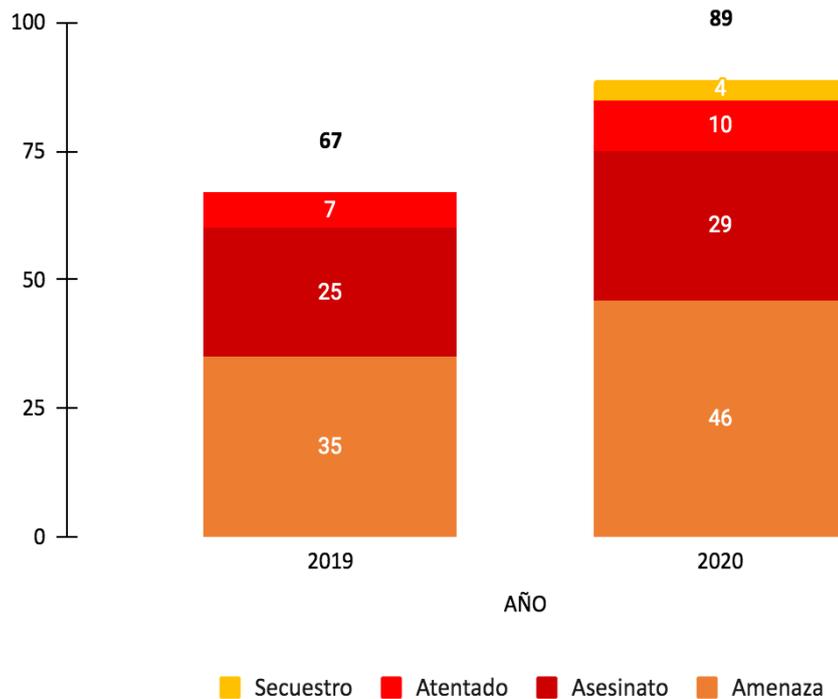
2.3. La violencia contra liderazgos étnicos.

Por otro lado, al hablar de violencia contra quienes ejercen roles de liderazgo, resulta necesario hacer un énfasis específico en los liderazgos étnicos, no solo por la importante cantidad de agresiones en su contra y la letalidad de las mismas, sino porque las políticas de prevención y protección del Estado deben establecerse con un enfoque diferencial, que considere sus características culturales específicas, sus formas de organización, las labores que desarrollan y los territorios en los que habitan.

Entre el 1 de enero de 2019 y 31 de diciembre de 2020, los líderes indígenas fueron víctimas de 156 hechos de violencia, que concentran el 24% del total de agresiones registradas en dicho periodo (ver gráfica 3). De ellos, el 46% corresponden a hechos letales (54 asesinatos y 17 atentados), los cuales en el 2020 presentaron un aumento considerable (22%), respecto del 2019. Lo anterior, evidencia el recrudecimiento de la violencia en su contra, que año a año además de aumentar, se hace más letal.

Adicionalmente, tal como lo muestra la gráfica 3, los líderes indígenas son especialmente afectados por las amenazas, que además de aumentar en un 31% respecto del 2019, concentran el 52% del total de agresiones registradas. Lo anterior dado que suelen ser blancos de amenazas colectivas por parte de los grupos armados organizados que tienen presencia en sus territorios, considerados como estratégicos en materia de refugio y movilización de efectivos, corredores para el tráfico de armas, drogas y contrabando, explotación de recursos y desarrollo de economías ilícitas. Por lo anterior, el trabajo de los líderes indígenas para la defensa de sus territorios y derechos constituye una traba importante para el desenvolvimiento y la financiación de los grupos ilegales, lo que los pone en una situación de especial riesgo.

Gráfica 3. Hechos de violencia contra liderazgos sociales indígenas (2019 – 2020)



En el caso de los liderazgos étnicos, dichas afectaciones repercuten de manera negativa en el goce efectivo individual y colectivo de los derechos fundamentales, en la medida que las agresiones, ataques y hostigamientos en su contra; afectan el desarrollo de sus comunidades en diversos ámbitos. Esto último, puesto que además de tener un liderazgo social, en muchos casos constituyen autoridades espirituales, consideradas fuente de conocimiento ancestral y figuras esenciales para el desarrollo espiritual y cultural de sus pueblos. Asimismo, teniendo en cuenta que dichas agresiones tienen como fin atemorizar a la población, generar desplazamiento individual, familiar o colectivo, terminar la oposición a la presencia de grupos armados o al involucramiento de sus comunidades en el conflicto y evitar la denuncia de delitos; la violencia contra estos liderazgos amenaza la existencia misma de los pueblos indígenas. Lo anterior, considerando que se minan procesos de defensa de derechos colectivos de las comunidades, tales como el derecho sobre la tierra, a una propiedad colectiva óptima para sus prácticas, que cuente con una protección especial, a la protección de áreas sagradas y a la administración de sus territorios.

Conforme a ello, las altas cifras de violencia y su carácter sostenido demuestran una falla del Estado, en la medida que las autoridades competentes tienen la obligación de otorgar una atención particular a las solicitudes de protección de las comunidades indígenas, principalmente líderes, que constituyen sujetos de especial protección constitucional. A lo que se suma que, los líderes, lideresas, autoridades y representantes indígenas, por la función que cumplen dentro de una sociedad, se encuentran en una categoría de una amenaza mayor, pues al ser una cara visible de una comunidad, pueden ver afectada su integridad y seguridad personal. Situación por la cual, gozan de una presunción de riesgo, que sólo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad.

2.4. Contextos territoriales en donde ocurre la violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos.

Ahora bien, a las cifras referentes a los hechos de violencia contra los líderes sociales y defensores de derechos humanos, se suma el hecho de que los territorios donde estos realizan su trabajo, constituyen contextos de gran vulnerabilidad. En específico, se trata de escenarios con debilidad institucional, amplia presencia y accionar de Grupos Armados Ilegales, cultivos ilícitos y minería ilegal, puntos de salida y/o corredores estratégicos del narcotráfico y altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas. Tanto así que, el 50% de los hechos de violencia contra líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos que se registraron entre 2016 y 2021, tuvieron lugar en regiones de aplicación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, definidas como tal por ser los territorios más golpeados por el conflicto armado interno, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional³².

En términos de presencia de grupos armados al margen de la ley, de los 865 hechos de violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos que tuvieron lugar entre el 2018 y el 2020, el 73% (633), ocurrieron en municipios que registraron accionar y presencia de grupos como el ELN, EPL, GAO y disidencias de las FARC. Situación agravada por el hecho de que dichos municipios también concentraron el 75% de los hechos letales (349) y asesinatos (273), registrados en el país para esa vigencia. A lo que se suma la presencia de economías ilegales que financian el funcionamiento de dichas estructuras. Si bien lo anterior no quiere decir que los grupos armado y la presencia de cultivos ilícitos son la explicación de los asesinatos de líderes, sí representan factores de riesgo en la medida que las agendas de los líderes (de sustitución de cultivos ilícitos, restitución de tierras, defensa de los derechos humanos y denuncia de grupos armados, entre otras) interrumpen y dificultan el alcance de los objetivos de los actores legales, lo que los convierte en objetivos militares.

Teniendo en cuenta las anteriores cifras de violencia y las dinámicas diferenciadas que esta tiene sobre las mujeres defensoras de derechos humanos y los liderazgos étnicos (sólo por mencionar algunos, pues también existen unas características especiales en relación con la violencia que sufren defensores LGBTI) se evidencia que el Estado ha fallado en sus obligaciones de respeto, garantías y protección a este grupo de especial protección constitucional. En primer lugar, los asesinatos, secuestros, desapariciones, atentados y amenazas permiten concluir que los esfuerzos del Estado han sido mínimos, poco razonables e inadecuados en relación con la masiva y sistemática violación de derechos fundamentales de los defensores y las defensoras.

En segundo lugar, no se han generado las condiciones necesarias para el ejercicio libre y pleno de la actividad de defensa de derechos humanos, pues persisten los ambientes hostiles y peligrosos que vulneran no sólo la integridad del defensor o defensora de derechos humanos sino también de sus núcleos familiares y de las comunidades que representan o en la cual ejercen sus actividades. En otras palabras, en Colombia existe una afectación de los derechos de los defensores de derechos humanos en las tres dimensiones reconocidas por la CIDH: “(i) de manera individual, se afecta el derecho de la persona defensora a defender los derechos; (ii) de manera colectiva se afecta el interés público de

³² Véase en https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

defender los derechos; y (iii) en su dimensión social, se afecta el derecho a buscar cambios positivos en los derechos para la sociedad”³³.

En tercer lugar, existen unas causas estructurales que acentúan la sistematicidad en la violación de derechos humanos, prueba de ello es que estos hechos violentos se ubican en territorios con una notable debilidad institucional, amplia presencia y accionar de Grupos Armados Ilegales, cultivos ilícitos y minería ilegal, puntos de salida y/o corredores estratégicos del narcotráfico y altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas, por lo que es necesario que las medidas que se adopten deben tener en cuenta estos factores de contexto territorial y no continuar operando bajo un modelo de esquemas de protección aislados para cada liderazgo.

En cuarto lugar, el Estado ha incumplido su obligación de hacer, que se reputa de hechos que el Estado pudo y debió haber previsto, impedido o mitigado. Conforme a ello y dada la sistematicidad de las violaciones de los derechos de líderes sociales y defensores de derechos humanos, es evidente la presencia de una omisión del Estado, en cuanto la situación cumple con los elementos configuradores de dicha responsabilidad: (i) pese que los afectados promovieron solicitudes expresas de protección estas fueron retardadas, omitidas o insuficientes o (ii) cuando aún sin solicitud del interesado, el Estado tuvo conocimiento de la situación de riesgo real e inmediato, y la posibilidad razonable de prevenirlo o evitarlo, pero se mantuvo indiferente. Este incumplimiento se puede ilustrar teniendo en cuenta casos como los de:

- Augusto Almeida, líder sindical de El Paso, Cesar: en 2017, fue víctima de un atentado tras la suspensión de su esquema de seguridad.
- Bernardo Cuero, líder comunal en Malambo, atlántico: desde el 2013 recibía amenazas por su labor y fue víctima de un intento de asesinato en el 2016. Pese a ello la Unidad Nacional de Protección le retiró en agosto del 2016, siendo asesinado un año después.
- Joaquín Trujillo, líder comunal en Santa Marta, Magdalena: a pesar de la alerta temprana de la Defensoría del pueblo en la que exhortaba al gobierno a tomar medidas de protección para los líderes sociales, Joaquín nunca recibió atención oportuna siendo asesinado en el 2019.
- Jhonny Walter Castro, líder de víctimas en Linares, Nariño: asesinado en noviembre del 2020. Ya había denunciado amenazas en su contra, pero jamás tuvo un esquema de seguridad.
- José Abadía Parra, líder comunitario en Pereira, Risaralda: a pesar de seguir amenazado, su esquema de seguridad le fue retirado, siendo posteriormente asesinado en enero del 2021.
- Aura Esther García, autoridad tradicional de la comunidad Arronshy, en Uribia, La Guajira: solicitó medidas de protección al gobierno, tras recibir llamadas y mensajes amenazantes en marzo del 2021, no recibió atención oportuna siendo asesinada 15 días después.

En resumen, las cifras sobre violencia contra personas defensoras de derechos humanos, permite concluir que nos encontramos ante un estado de cosas inconstitucional, cuyos factores deben ser valorados por la Corte Constitucional de acuerdo con su jurisprudencia, toda vez que: (i) existe una grave, sistemática y masiva violación de derechos fundamentales que afecta a un número significativo de personas, (ii) existe una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos y (iii) existe un problema social cuya solución compromete

³³ Ver el informe de la CIDH: “ Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia” <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>

la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante³⁴.

3. La inoperancia de las instancias creadas. Una cacofonía normativa con pocos resultados.

El goce efectivo de los derechos fundamentales depende del diseño de políticas públicas que respondan a dichas necesidades, y en el caso de los defensores de derechos humanos esas políticas se traducen en instrumentos y en adecuaciones normativas que garanticen y protejan el pleno ejercicio de sus actividades y por el ende el derecho a la defensa de derechos humanos. Por lo tanto, esta parte de la intervención presentaremos las debilidades estructurales de la arquitectura institucional diseñada por el Estado para la prevención y protección de los líderes y lideresas, la cual se caracteriza por (i) una multiplicidad de instancias que dificulta el cumplimiento de colaboración armónica de las entidades del Estado en esta materia y por una (ii) limitada participación de los beneficiarios, de líderes y comunidades vulneradas, que es esencial para el adecuado funcionamiento de cualquier mecanismo dirigido a protegerles o prevenir la violencia en su contra. Para así finalizar con algunas recomendaciones de acción pública que por medio de las decisiones adoptadas por la Corte pueden ser vigiladas en su cumplimiento y que pueden llevar a una mayor eficacia en las medidas de protección y así a la mejoría del sistema diseñado en nuestro país.

A pesar de que desde la doctrina el caso colombiano resulta emblemático en cuanto a la creación de un sistema de protección de defensores de derechos humanos y líderes políticos, sociales y comunales se refiere, desde sus inicios, con la Ley 418 de 1997 se han tenido falencias en su aplicación.

Pues desde 1998, momento en el que se declaró el estado de cosas inconstitucionales ante la falta de protección (sentencia T-590 de 1998), se ha reconocido que existe un déficit en los mecanismos de protección empleados por el Estado, cuya política ha carecido de instrumentos de prevención, y en su lugar se han privilegiado medidas individuales de seguridad en atención a las evaluaciones de riesgo.

Si bien la creación del programa mencionado obedeció a la difícil situación de orden público que afrontaba el país y para atender los casos de violencia contra funcionarios públicos y líderes políticos vistos en la década de los 80 y 90, este mecanismo no ha permanecido estático y, de manera acorde a los momentos históricos, ha logrado transformarse a las necesidades del país (Quintana y Eguren, 2011)^[1].

En este sentido, y con posterioridad a la firma e implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera se vio una de las mayores transformaciones del sistema de protección de líderes y defensores de derechos humanos. Sin embargo, como se pudo apreciar anteriormente, estas no han sido del todo efectivas, pues la situación de violencia en su contra continúa con un nivel de aumento constante año tras año que resulta alarmante, y pone en evidencia la insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado.

³⁴ Sobre los parámetros para la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional se puede revisar la Sentencia T- 025 de 2004.

3.1. Instancias existentes. Una recurrencia que no suma a la solución.

En Colombia existen al menos diez instancias con responsabilidad sobre el entramado normativo del sistema de prevención y protección a líderes y defensores de derechos humanos. Esta amplia arquitectura institucional al contrario de ser un sistema coordinado que permita atender y evaluar amenazas; así como emitir respuestas oportunas a las vulneraciones de seguridad que afectan a los distintos liderazgos en el país, se convierte en diversos escenarios de desarticulación, en donde se evidencia un abuso de la figura de las comisiones intersectoriales, consagradas en el artículo 45 de la Ley 498 de 1998, en la que su función de *coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos*, se ve desdibujada por una creación reiterada de comisiones con casi las mismas entidades responsables para temas ligeramente distintos, lo que puede llevar a la inoperancia e ineficacia de la respuesta de la administración frente a la situación descrita en el apartado anterior. En resumen, pueden verse las instancias en la tabla N° 2, a continuación:

Tabla No. 2. Resumen de las comisiones de alto nivel creadas por normas relacionadas con la prevención, protección y atención a la violencia política.

#	Nombre del comité	Tema	Decreto
1	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM	Programa de Protección UNP – Policía – Ministerio del Interior.	4912/11
2	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas – CIPRAT	Respuesta rápida a las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.	2124/17
3	Comisión para la Coordinación y el Seguimiento de los Procesos Electorales	Riesgos, seguridad, protección, financiación y participación de funcionarios públicos en el marco de las elecciones.	2821/13
4	Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los DDHH	Prevención y protección con medidas especiales para mujeres.	1314/16
5	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Seguridad de líderes sociales y su relación con grupos armados ilegales	154/17
6	Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Seguridad en el ejercicio de la política en general	895/17
7	Comité Nacional de Política Pública de Prevención	Prevención de la violencia en general	1581/17
8	Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales	Seguridad en áreas rurales	660/18

9	Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia	Seguridad comunitaria y denuncia	660/18
10	Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva para defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas	Seguridad de líderes sociales, defensores y periodistas	2137/18

Esta multiplicidad de escenarios ha llevado a que se desarrollen funciones y acciones que son ligeramente diferentes las unas de las otras, y en las que además se cuenta con la participación en su mayoría, de los mismos funcionarios del más alto nivel directivo tanto de sectores administrativos como interior y defensa, como de algunas entidades de los organismos de control y entidades del nivel descentralizado adscritas y vinculadas a distintos sectores y Fuerza Pública.

Esta concurrencia de los mismos actores deriva en la inoperancia del sistema en el sentido que (i) genera un “embotellamiento institucional”, pues si los mismos altos funcionarios tienen que participar en tantas instancias que no son la prioridad de sus cargos, éstas no sesionan y los espacios no funcionan correctamente ni de forma sostenida, dejando en el limbo la capacidad de generación de respuestas desde el Gobierno Nacional ante este problema; (ii) existe un riesgo de redundancia e ineficiencia si, desde de las autoridades convocadas a estas comisiones intersectoriales, no se delega a los mismos funcionarios ni se mantiene la memoria institucional sobre el funcionamiento de las políticas coordinadas allí; por último (iii) existe una concentración de las funciones en el nivel central, lo cual afecta por un lado el principio constitucional de descentralización al evitar los diálogos y responsabilidades desde el orden territorial frente a la actuación ante la situación de violencia contra líderes y defensores, así como resta la posibilidad de generar espacios de participación para líderes, defensores y beneficiarios del programa, los cuales son de un aporte determinante a la hora de enfocar las medidas desde la prevención y no solo desde la protección, lo cual genera un desborde en el sistema.

3.2. Deficiencias del sistema actual. La participación de beneficiarios como principal ausencia.

Como se ha nombrado, la multiplicidad de instancias creadas, al contrario de ser una solución al problema, se convierte en una talanquera más que se debe superar para poder contar con soluciones frente a la situación de vulneración de líderes y defensores. Aunado a esto, otra de las falencias que ha sido señalada desde la doctrina y reiterada por organizaciones como la MOE es la limitada participación de los beneficiarios dentro del sistema, lo cual es fundamental a la hora de generar medidas dirigidas a proteger o prevenir violencia en contra de líderes y defensores de derechos humanos en Colombia.

Esta participación es primordial a la hora de pensar en la adaptación del sistema de protección y prevención a enfoques diferenciales que garanticen que el sistema comprenda particularidades de género, étnicas y geográficas. Pues esta capacidad permite al sistema no saturar su cubrimiento por

medio de la entrega tradicional de esquemas de seguridad tipo como los dispuestos en el Artículo 2.4.1.2.11 del decreto 1066 de 2015, situación que está siendo la medida preponderante en las decisiones tomadas y que hasta ahora no ha tenido los resultados esperados en su aplicación.

En este sentido, se debe buscar desde la respuesta del Estado una adecuada articulación entre las distintas instancias, las agencias del estado con responsabilidad frente a la problemática y los sectores beneficiados, con el fin de que se articulen las distintas comisiones a fin de combinar, investigación, conocimiento sobre niveles de riesgo, capacidades de acción y decisión y sobre todo implementación de medidas preventivas con antelación a las posibles vulneraciones, situación que con el funcionamiento actual no se ha producido, tal y como se evidencia al analizar las cifras presentadas por la MOE.

Lo anterior, en la medida que al revisar algunos de los casos que han llegado a la Corte Constitucional con relación a la vulnerabilidad de los derechos de los líderes y lideresas sociales, se evidencia como las órdenes de este Tribunal han reproducido la discusión frente a la ausencia de acciones oportunas por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP), en temas como la valoración y evaluación del riesgo, el desmonte injustificado de medidas para proteger la seguridad de los defensores y la desarticulación institucional (T- 924 de 2014, T-078,2013).

Estos elementos sobre los cuales la Corte ha instado a las entidades a tomar medidas serían subsanables a través de la inclusión de líderes, lideresas y beneficiarios de los programas de protección en instancias intermedias como el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI y el Grupo de Valoración Preliminar – GVP, por nombrar algunos ejemplos, ambos cuerpos con funciones importantes en la evaluación de medidas de protección antes de llegar al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM. En la medida que incorporar tanto la información con la que cuentan las poblaciones afectadas, como las características específicas de las labores que desarrollan y su entorno territorial, cultural, de género, entre otros resulta indispensable para la determinación del nivel de riesgo y de las medidas pertinentes para enfrentarlo. Esto permitiría que los beneficiarios participaran no solo en las instancias decisorias, como está actualmente con los miembros invitados permanentes del CERREM, sino en la generación de los insumos que se remiten a ese Comité.

3.3. Recomendaciones de acción dentro del incumplimiento de los preceptos del Estado de Derecho.

Como se ha descrito a lo largo de esta intervención, la situación de vulneraciones y afectaciones a derechos fundamentales de la población defensora de derechos humanos y líderes sociales en Colombia está desbordando los límites de la acción pública diseñados por la administración. En este sentido, se requiere se adopten decisiones por parte de la máxima instancia constitucional para que se logre articular de la mejor manera la actuación administrativa y se logre así la protección de los derechos de líderes y defensores.

En este sentido, la Misión de Observación Electoral – MOE en busca de encontrar mecanismos que alivien esta situación y logren articular de manera efectiva a los actores con conocimiento de los factores de riesgo, actores con capacidad de decisión, beneficiarios y solicitantes dentro del programa de protección y actores operativos en mecanismos de prevención y protección hace un llamado para que esta honorable Corte Constitucional tome en consideración la figura de los Consejos Nacional y Territoriales de paz, reconciliación y convivencia como una instancia capaz de funcionar como principal

canal de comunicación y articulación de los actores antes mencionados. En tanto que, es por medio de esta instancia que se puede lograr un mayor flujo de comunicación de amenazas y vulnerabilidades que puedan estar generando riesgos sobre las comunidades en el territorio, para que sean puestos en conocimiento de quienes adelantan investigación en los mismos y de la sociedad civil, como foco principal de las medidas de prevención y protección.

Lo anterior, para que esta información se logre articular con los gobiernos del orden descentralizado, como comandantes de fuerza pública en su territorio, y las entidades capaces de generar un despliegue no sólo militar, sino también civil, para enfrentar las realidades violentas que afectan a los pobladores. Debido a la amplia descentralización con la que ya cuenta esta instancia, pues a diciembre de 2020, se tenían 589 Consejos Municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia creados y apoyados directamente por la Oficina del Alto Comisionado de Paz (OACP), así como con todos los departamentos ya con sus consejos creados.

De igual modo, los consejos nacional y territoriales de paz, reconciliación y convivencia de acuerdo a lo consagrado en la Ley 434 de 1998 y en las modificaciones del Decreto ley 885 de 2017 cuentan con un funcionamiento constante y de carácter obligatorio, ya que las sesiones ordinarias deben adelantarse al menos cada 3 meses, no requieren de la convocatoria por parte de quien lo presida, sino que puede ser convocado por parte de los mismos miembros, lo cual pone un umbral de exigencia mayor, tanto a nivel territorial como a nivel nacional, en el esquema de acción que debe llevarse para garantizar la protección de líderes y defensores vulnerados. Estas condiciones hacen que se subsanen de manera conjunta los problemas anteriormente citados sobre la multiplicidad de instancias y la dificultad de articulación que representa, adicionalmente dada su conformación también funciona como un espacio en el que se escuchan las voces de líderes y defensores de los territorios.

Adicionalmente, con la preponderancia de esta figura se avanzará también en una visibilización a los líderes que participan, así como a las comunidades en general en los territorios, lo cual a su vez convierte estos espacios en una medida de fortalecimiento a liderazgos, a partir del mejoramiento en su capacidad de incidencia local y regional. Lo que trae como consecuencia la creación indirecta de un mecanismo de protección en sí mismo.

Además de la aplicación adecuada de las instancias creadas, es necesario que desde el mismo estado se evalúe y se haga un diagnóstico acertado del problema. Si bien, desde la Sociedad Civil en Colombia se adelantan diversos monitoreos sobre la situación de derechos humanos de líderes y defensores, es fundamental que las entidades responsables del problema también tengan la capacidad de hacer análisis y diagnósticos efectivos respecto de la situación, lo cual, se convierte en insumo fundamental para la formulación de acciones de política pública ajustadas a la realidad.

Es así, que desde la MOE, así como desde otros sectores sociales se ve con preocupación uno de los resultados de la última reunión de seguimiento al Plan de Acción Oportuna (PAO), a través del cual se crea la *mesa intersectorial para la consolidación de cifras de homicidios a líderes sociales, comunales y defensores de derechos humanos*, a fin de estandarizar el registro oficial de estos a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Pues tal decisión puede significar un cambio en el enfoque de recolección de información, pasando de construcción de cifras a partir de información primaria en territorio, a usarse información que parta de los indicadores de denuncia, en donde por distintas causas (entre las que se encuentran la falta de cubrimiento de la misma Fiscalía y de los funcionarios de Policía Judicial, el temor que pueden tener víctimas en territorio de fuerte control de GAI de distinta índole, o la desconfianza con las instituciones judiciales o de policía, entre otras) ya se presenta un subregistro.

Esta consolidación de cifras a cargo de la Fiscalía General de la Nación, así como el cambio de las fuentes de verificación y alimentación de estos hechos pueden derivar en una falsa percepción de mejora en las condiciones de riesgo que enfrentan los líderes y defensores en distintas regiones, disminuyendo la atención sobre una problemática tan grave en el país. Asimismo, la decisión planteada no contempla en su conjunto las vulneraciones de las cuales son víctimas líderes y defensores en todo el territorio nacional, pues al estar focalizado sobre los homicidios no permite hacer una aproximación completa a la situación de seguridad, en perjuicio de la adopción de lineamientos de política criminal integral, al contar con un enfoque dirigido exclusivamente a este hecho delictivo.

En este sentido, con el propósito de lograr un avance efectivo en las medidas de investigación, persecución y sanción de los hechos de violencia contra los líderes y defensores de derechos humanos, resulta indispensable que cualquier análisis parta de una valoración integral de los hechos, a partir no solo de las denuncias, sino de la realidad que se vive en las distintas comunidades y territorios, tomando en consideración insumos tan relevantes como lo han sido las alertas tempranas elaboradas por la Defensoría del Pueblo. Por ello, es indispensable que desde las decisiones adoptadas por la Corte se verifique el seguimiento y las fuentes utilizadas por el mismo Estado para el seguimiento del problema, pues no es fiable que se pierda trazabilidad en el diagnóstico, así como que se anulen variables tenidas en cuenta antes con el fin de mostrar resultados que, a todas luces, pueden ser producto del cambio de análisis de las cifras y no de la correcta aplicación del sistema de protección.

Adicional a los problemas presentados ante ustedes por medio de esta intervención y de las recomendaciones que, en temas de acción pública, es preciso retomar que el sistema de protección de líderes y defensores de derechos humanos en Colombia trae dos acápites importantes, y en definición es la *protección*, fin último del sistema, pero en un escenario mucho más importante y sobre la cual los esfuerzos del Estado deben centrarse es aquel relacionado con la *prevención*.

En este sentido, es posible ver cómo el sistema que hemos descrito se ha concentrado es mecanismo de protección, razón por la cual se puede apreciar el desbordamiento de las capacidades del sistema y dificulta la entrega de esquemas y medidas en relación con el volumen de solicitudes que deben tramitarse. En este sentido. Para la MOE, es importante que desde la Corte se vea el problema desde los dos estadios del sistema, para así lograr atender la situación desde una lógica preventiva y no solo desde una visión reactiva, que es lo que finalmente llega a través de su centralización sobre la protección.

Así, desde la MOE se ha explorado acerca de una ruta de **protección colectiva** que finalmente reivindica las acciones de prevención, lo que resulta útil para subsanar el desbordamiento del sistema y mostrar resultados efectivos en el mediano y largo plazo. En este sentido, es necesario exponer de manera concreta acerca de dos tipos de medidas que vuelven operativo el concepto y lo traen a la realidad política, particularmente desde las acciones públicas que se pueden tomar por parte del Gobierno Nacional, es allí donde se toma la diferenciación entre *medidas que fortalecen las capacidades de colectivo* y *medidas que fortalecen la labor de liderazgo*.

Lo anterior, con el fin de brindar a la institucionalidad elementos claros y específicos de política pública para atender de la mejor manera la situación de violencia contra los distintos tipos de liderazgo. Por medio de las medidas descritas a continuación se busca fortalecer un ejercicio de liderazgo no solo centrado en las personas, sino en el que las comunidades, grupos o colectivos sean actores de incidencia política, canalizadores de demandas y agentes de diálogo entre la ciudadanía y los gobiernos de distinto orden territorial, así como fortalecer las labores mismas de los distintos liderazgos, a partir

del reconocimiento de su importancia, con el fin de lograr la comprensión de que su vulneración implica un incumplimiento en la garantía de la carta de derechos expuesta al inicio de esta intervención.

En primer lugar, desde la MOE se expone la necesidad de mejorar las capacidades del Estado en establecer canales de comunicación entre las organizaciones y la autoridad, pues es vital ganar en confianza con las comunidades, y sobre todo construir y fortalecer nuevos liderazgos. Pues, con un mejor nivel de relacionamiento entre la institucionalidad y las comunidades, ya no solo existe un líder, un vocero o un representante de un sector social, sino que la comunidad se convierte en un sujeto reclamante de derechos con capacidades suficientes de comenzar y mantener procesos de incidencia local.

Para construir esta confianza es necesario que desde el Estado se logre ocupar todos los rincones del territorio, por medio de la prestación completa de bienes y servicios públicos y no solo por medio de la presencia militar o policiva. En otras palabras, la construcción de confianza entre organizaciones, líderes, comunidades e instituciones no solo se entabla por medio de la llegada de fuerza pública, sino que se establece mejor a través del acercamiento de servicios de salud, justicia, saneamiento básico, entre otros servicios prestados y apoyados por el Estado, los cuales impactan en el nivel de vida de las comunidades y permiten cambiar la percepción de un Estado policivo a una Estado benefactor, que no solo hace presencia por medio de la fuerza, sino que se preocupa por las condiciones de vida digna de sus ciudadanos.

Adicional a esto, es necesario también que desde las entidades territoriales se planten estrategias de presencia estatal que redunden en beneficios para la comunidad y reflejen de manera práctica el acompañamiento permanente de las autoridades en territorios rurales, sitios donde ocurren la mayoría de los ataques, tal y como se demostró en el apartado inicial de este Informe. Para ello, es importante que entre las estrategias pensadas desde el territorio se incluyan opciones como las brigadas de derechos humanos o acercamientos recurrentes y periódicos de bienes y servicios del Estado, así como planes de inversión en el territorio para construir bienes de infraestructura pública.

De igual modo, estas acciones no solo recaen sobre el ejecutivo. Para abarcar de manera integral es importante articular y garantizar el principio de colaboración armónica promulgado a nivel constitucional. En tanto que, los organismos de control, particularmente la Defensoría del Pueblo, a partir de su presencia territorial y el acercamiento que tiene a distintas comunidades puede apoyar en este proceso por medio de la adopción de *Espacios Humanitarios*³⁵ en donde, por ejemplo, funcionarios delegados del Ministerio Público (personerías municipales o Defensoría del Pueblo) constituyan puestos fijos a los que se pueda acercar la población en condición de vulnerabilidad o amenazada en su seguridad, lo cual ya no les obligaría a un desplazamiento hasta la cabecera municipal.

En el mismo sentido de reivindicar las acciones de prevención resulta indispensable que se exhorte a las entidades encargadas del Gobierno Nacional adopten las medidas administrativas necesarias para garantizar la inclusión de medidas y esquemas de protección que respondan a la lógica de protección colectiva, que permita a los operadores buscar esquemas innovadores para el sistema colombiano y no se cuente solo como única opción con sistemas tradicionales de protección individual. Lo anterior, con el propósito de que los funcionarios encargados de la determinación de las medidas puedan optar

³⁵ En entrevista con la red de regionales de la MOE se estableció la existencia de este mecanismo en el Magdalena Medio, en donde funcionarios de Defensoría del Pueblo en colaboración de otras organizaciones de la sociedad civil y la iglesia conformaban espacios en zona rural donde podrían protegerse ante eventualidades en su situación de seguridad líderes y lideresas afectados. Activando rutas de protección de manera inmediata in situ, sin necesidad de abandonar el territorio

por mecanismos de protección alternativos que cuenten con un sustento formal, sin el riesgo de incurrir en faltas disciplinarias o penales. Con este propósito puntualmente, es necesario que, previo diálogo con los propios beneficiarios, se construyan modificaciones al Decreto 1066 de 2015, para dotar de permanencia a medidas de este orden.

De este modo, los esquemas de seguridad tipo que se contemplan en el Decreto 1066 de 2015, donde se incluyen medidas como los elementos de blindaje corporal, los mecanismos de prevención como dispositivos de comunicación o el acompañamiento y asistencia de transporte por medio de vehículos asignados, sean complementadas, por ejemplo por medio de prácticas ancestrales como las usadas por grupo étnicos, tales como las guardias indígenas y cimarronas, tal y como fue recopilado por los conversatorios de protección colectiva realizados por Protection International (2020)³⁶.

En conclusión, la aplicación de medidas como las identificadas anteriormente por medio de acciones de política concretas visibiliza el rol asumido por las comunidades e instaura un elemento disuasivo de cualquier ataque a los procesos de defensa iniciados, lo cual están en consonancia con el principio de prevención que debe regir principalmente el sistema adoptado en Colombia, lo cual derivaría en la materialización de esfuerzos con resultados concretos, en vez de depender de la aplicación de medidas exclusivas de protección, reactivas y que han llevado a la saturación del sistema.

3.4. La ausencia de institucionalidad. Presencia judicial. Obstáculos para el acceso a la justicia.

Además de la situación expuesta y las limitaciones con las que el Estado ha enfrentado la violencia contra líderes y defensores de derechos humanos en Colombia es de resaltar también las limitaciones de acceso a la justicia con las que deben lidiar las personas víctimas de vulneraciones a su seguridad por su labor de defensa de derechos humanos. Lo anterior, en la medida que para 2020 los hechos de violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país tuvieron lugar en 146 municipios del país de los cuales el 49% tuvo lugar en su zona rural.

Este hecho dificulta a las víctimas activar las rutas de denuncia y solicitud de protección, pues en esta ruralidad dispersa, la prestación de estos servicios del Estado no es de fácil acceso. En tanto que, en caso de recurrir a la acción de tutela para poder garantizar un esquema de protección, esta solo puede ser presentada ante jueces promiscuos que cubren la mayoría de estos municipios, y en caso de inadmisión o negación de la pretensión sólo en 62 municipio resultaría fácil recurrir a los jueces de circuito, pues en los 80 municipios restantes no se tiene esa cobertura, lo cual dificulta realmente dimensionar la desprotección que puedan tener de este derecho las comunidades afectadas, y a la cual no se puede acceder ni siquiera por la vía del amparo constitucional.

En este sentido, se pone en consideración de la corte que este criterio no sea determinante al momento de analizar la pretensión de declaración de un estado de cosas inconstitucional frente al

³⁶ Protection International. (2020). Memorias de los conversatorios. La protección colectiva de las personas y colectividades defensoras de los derechos humanos, ambientales y territoriales, y el derecho a defender los derechos humanos en países como Brasil, Colombia, Guatemala y Honduras. https://www.protectioninternational.org/sites/default/files/colombia/col_pi_aatr_ceas_cese_memorias_conversatorios.pdf

Martín Quintana, M., & Eguren Fernández, E. (2011). *Protección de defensores de derechos humanos: Buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*. Bruselas, Bélgica: Protection International.

problema de violencia contra defensores de derechos humanos se refiere, pues como se pudo notar la ruralidad de gran parte de los hechos registrados, combinados por las dificultades que implica el desplazamiento y la activación del aparato estatal concentrado en las cabeceras municipales y desconectado de la realidad de los municipios de ruralidad dispersa es una limitación en sí misma al ejercicio pleno del goce de los derechos de protección a la vida que debe garantizar el estado colombiano a todos aquellos líderes y defensores que han sufrido vulneraciones.

4. Solicitudes:

Desde la Misión de Observación Electoral, teniendo en cuentas las pretensiones realizadas en el proceso de tutela de la referencia y conforme a lo sustentado en el presente texto:

1. Se declare la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucionales, toda vez que hoy nos encontramos frente a una vulneración masiva de los derechos de los líderes y lideresas sociales, debido que pese a las medidas administrativas y legales no se ha podido superar esta situación e incluso en algunos casos las medidas adoptadas se han convertido en un bloqueo para la adopción oportuna de garantías para la prevención y protección. Como fundamento de la presente solicitud se le recuerda a la Corte que:
 - En Colombia nos encontramos ante una violación sistemática y masiva de los derechos de los líderes y las lideresas, que por lo menos entre el 2016 y el 2020 se han registrado 1.231 hechos de violencia de acuerdo con los datos de esta organización.
 - La violación sistemática y masiva de los derechos de los líderes y las lideresas es contraria al orden constitucional vigente.
 - Existe una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus funciones.
 - Nos encontramos frente a la “existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones”
2. Amparar y reconocer el derecho a defender los derechos de los líderes y defensores de derechos humanos para que con ello se adopten medidas de respeto, garantías, protección que trasciendan de los tradicionales esquemas de protección empleados por el Estado.
3. Como parte de las órdenes complejas que puede dictar la Corte Constitucional en el marco de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional se sugiere:
 - 3.1. Ordenar a los distintos niveles de gobierno a destinar rubros presupuestales en los años fiscales siguientes para lograr ampliar la cobertura de estos servicios en las zonas rurales más afectadas con el fin de ocupar plenamente el territorio, y no solo llegar a través de la prestación de servicios de seguridad, que si bien es una entrada inicial, esta no es permanente y deja a las comunidades expuestas luego de su retirada. Es crucial que desde el Estado se adopten los planes, programas y proyectos, para llevar inversión social, en mejora de cubrimiento y calidad de educación rural, saneamiento básico, interconexión eléctrica, entre otros servicios públicos que aún son prestados con deficiencia en los territorios más afectados por la violencia.

- 3.2. Impulsar a entidades territoriales y Ministerio Público (Defensoría del Pueblo y Personerías municipales, particularmente) para la instalación de espacios de atención humanitaria para la atención primaria y activación de rutas de protección para atender casos de vulneración o amenaza a líderes de poblaciones rurales, para así evitar el escalamiento de la afectación de primera mano, sin requerir un desplazamiento por cuenta del líder a la cabecera municipal. Estos sitios deberían tener en cuenta la cercanía a territorios de titulación colectiva, bien sean indígenas o afrodescendientes para vincular de manera diferencial a la población rural.
- 3.3. Ordenar la inclusión de líderes y beneficiarios del programa de protección en las instancias intermedias de la evaluación de riesgo, particularmente en el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI y el Grupo de Valoración Preliminar – GVP, ya que con ello se permite identificar las necesidades reales de protección en contextos y ante realidades específicas generando así fundamentos para incluir medidas realmente diferenciales. Para ellos se solicita a la Corte se ordene la Modificación del Decreto reglamentario del sector del interior (Decreto 1066 de 2015) con el fin de incluir estas poblaciones en los grupos mencionados, así como la inclusión de medidas correspondientes a los esquemas colectivos y de prevención que no se incluyen en el artículo 2.4.1.2.11 de la norma citada.
- 3.4. Ordenarle a la UNP y demás autoridades competentes la implementación de un enfoque diferencial, étnico y de género para cada una de las medidas de protección que se implementen, en las cuales además se debe tener en cuenta el contexto social.

Respetuosamente,

Alejandra Barrios Cabrera
Directora Ejecutiva

Camilo Mancera Morales
Coordinador de Justicia Electoral
e Incidencia Política

Diego Rubiano Plazas
Sub Coordinador del
Observatorio Político y Electoral
de la Democracia

**Monig Lilley Rodríguez
Aguirre**
Investigadora del Observatorio
Político y Electoral de la
Democracia

Marlon Pabón Castro
Sub Coordinador de Justicia
Electoral e Incidencia Política

**Alejandra Pamela San Martín
Ríos y Valles**
Consultora internacional