



# Marco de Política Pública

de Protección Integral y Garantías para Líderes  
y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas  
y Defensores de los Derechos Humanos

Diciembre, 2019

[www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)



El futuro  
es de todos

Mininterior

# Marco de Política Pública

de Protección Integral y Garantías para Líderes  
y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas  
y Defensores de los Derechos Humanos

Diciembre, 2019

[www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)



El futuro  
es de todos

Mininterior



El futuro  
es de todos

Mininterior

---

Presidente de la República

**Iván Duque Márquez**

Ministra del Interior

**Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda**

Alto Comisionado para la Paz

**Miguel Antonio Ceballos Arévalo**

Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales

**Francisco Barbosa Delgado**

Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional

**Rafael Guarín Cotrino**

© Ministerio del Interior, 2019

---

**Diseño e Impresión**

Imprenta Nacional de Colombia

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

Enero – 2020

---

# Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Antecedentes y justificación</b> .....	<b>20</b>
1.1. Marco normativo internacional para el respeto y garantía de los derechos humanos. ....	22
1.2. Marco normativo nacional para el respeto y garantía de los derechos humanos .....	25
1.3. La necesidad de un Marco de Política Pública de de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos .....	30
<b>2. Marco conceptual</b> .....	<b>36</b>
2.1. Respeto y garantía como base para la labor de defensa de los derechos humanos .....	36
2.2. Definiciones .....	39
2.3. Enfoques del Marco de Política Pública .....	43
<b>3. Diagnóstico</b> .....	<b>48</b>
3.1. Vulneración del derecho a la vida en el periodo 2010-2015. ....	50
3.2. Vulneración del derecho a la vida en el periodo 2016-2019. ....	51
3.3. Caracterización de los homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos .....	56
3.4. Avance en el esclarecimiento de homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos (2016-2019). ....	81
3.5. Alertas tempranas .....	85
3.6. Otras vulneraciones al derecho a defender los derechos humanos .....	90

<b>4. Problema central</b> .....	<b>96</b>
4.1. Causas Directas .....	98
<b>5. Objetivo general</b> .....	<b>158</b>
5.1. Lineamientos Estratégicos y líneas de acción.....	160
<b>6. Alineación con Políticas Públicas</b> .....	<b>170</b>
6.1. Actuación del Gobierno nacional (2018-2019) .....	172
6.2. Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades.....	181
6.3. CONPES 3955 de 2018 - Estrategia para el Fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia .....	181
6.4. Política de Paz con Legalidad.....	182
6.5. Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. ....	183
6.6. Política para la Gestión de Conflictividades a través del Diálogo Social .....	183
6.7. Política de Transparencia, Integridad y Legalidad (en proceso de construcción) .....	184
6.8. Política Nacional de Inclusión y Participación Democrática (en proceso de construcción).....	185
6.9. Política Pública de Paz, Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización (en proceso de construcción).....	186
6.10. Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Ciudadana (en proceso de construcción).....	187
<b>7. Conclusiones</b> .....	<b>190</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>195</b>

## Índice de Gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Homicidios de defensores de Derechos Humanos 2010-2015	50
<b>Gráfico 2.</b> Homicidios de defensores de derechos humanos 2016-2019. . . . .	52
<b>Gráfico 3.</b> Homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos por tipo de liderazgo . . . . .	57
<b>Gráfico 4.</b> Homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos por género. . . . .	58
<b>Gráfico 5.</b> Número de homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos coincidentes con factores de riesgo sobre el total de homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos (2016-primer semestre de 2019). . . . .	81
<b>Gráfico 6.</b> Perfil de los responsables según casos con avance de esclarecimiento. . . . .	84
<b>Gráfico 7.</b> Actividades ilegales relacionadas en las Alertas Tempranas	88
<b>Gráfico 8.</b> Agentes generadores de violencia. . . . .	90
<b>Gráfico 9.</b> Capacidad de identificación y advertencia del riesgo. . . . .	119
<b>Gráfico 10.</b> Capacidad de protección . . . . .	120
<b>Gráfico 11.</b> Cambio promedio de variables de solidaridad, mutalidad, atomización y oportunismo. . . . .	135
<b>Gráfico 12.</b> Distribución de la participación . . . . .	137
<b>Gráfico 13.</b> Ha pensado dejar actividades y trabajo en derechos humanos según líderes y lideresas y organizaciones sociales. . . . .	140
<b>Gráfico 14.</b> Motivaciones para dejar actividades y tareas en derechos humanos . . . . .	141
<b>Gráfico 15.</b> Tiempo de formalización de las organizaciones que realizan labores de defensa de los derechos humanos . . . . .	145
<b>Gráfico 16.</b> Porcentaje de trabajo en derechos humanos y paz . . . . .	146
<b>Gráfico 17.</b> Ha sido formado en derechos humanos y paz según líderes y lideresas y organizaciones sociales . . . . .	148

<b>Gráfico 18.</b> Primera instancia en caso de violación de derechos humanos (líderes y lideresas) . . . . .	149
<b>Gráfico 19.</b> Primera instancia en caso de violación de derechos humanos según organizaciones sociales . . . . .	150
<b>Gráfico 20.</b> Número de acciones preventivas en el marco de la ESPOV. . . . .	177

## Índice de Mapas

<b>Mapa 1.</b> Homicidios a líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos . . . . .	54
<b>Mapa 2.</b> Comparación entre los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos y presencia de cultivos ilícitos 2016-2017. . . . .	60
<b>Mapa 3.</b> Comparación entre los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos y la presencia de cultivos ilícito 2018 . . . . .	65
<b>Mapa 4.</b> Comparación entre los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos y la explotación ilícita de yacimientos mineros 2016-2017 . . . . .	68
<b>Mapa 5.</b> Comparación entre los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos y la explotación ilícita de yacimientos mineros 2018-primer semestre 2019 . . . . .	72
<b>Mapa 6.</b> Comparación entre los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos y la presencia de grupos armados organizados 2016-2017 . . . . .	76
<b>Mapa 7.</b> Comparación entre los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos y la presencia de grupos armados ilegales 2018-primer semestre 2019. . . . .	78
<b>Mapa 8.</b> Distribución geográfica de las Alertas Tempranas del 2019 . . . . .	87
<b>Mapa 9.</b> Agentes generadores de violencia . . . . .	89
<b>Mapa 10.</b> Presencia de estructuras armadas ilegales. . . . .	101
<b>Mapa 11.</b> Cultivos ilícitos . . . . .	102
<b>Mapa 12.</b> Localización de extracción ilícita de yacimientos mineros . . . . .	103
<b>Mapa 13.</b> Homicidios de líderes y lideresas sociales. . . . .	104



# Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Instrumentos normativos . . . . .	28
<b>Tabla 2.</b> Municipios con homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2016-2019 . . . . .	55
<b>Tabla 3.</b> Cifras comparadas entre presencia de cultivos de uso ilícito por hectárea y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2016 . . . . .	62
<b>Tabla 4.</b> Cifras comparadas entre presencia de cultivos de uso ilícito por hectárea y homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2017 . . . . .	63
<b>Tabla 5.</b> Cifras comparadas entre presencia de cultivos de uso ilícito por hectárea y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2018 . . . . .	66
<b>Tabla 6.</b> Cifras comparadas entre presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2016 . . . . .	70
<b>Tabla 7.</b> Cifras comparadas entre presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2017 . . . . .	71
<b>Tabla 8.</b> Cifras comparadas entre presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2018 . . . . .	74
<b>Tabla 9.</b> Cifras comparadas entre presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos primer semestre 2019 . . . . .	75
<b>Tabla 10.</b> Casos en justicia ordinaria por año . . . . .	83
<b>Tabla 11.</b> Casos de violencia sexual, interpersonal e intrafamiliar, Colombia 2015 y 2017 . . . . .	154
<b>Tabla 12.</b> Personas involucradas en riñas o sujetas a agresiones, Colombia 2015 y 2016 . . . . .	155

## Índice de Figuras

<b>Figura 1.</b> Características de los asesinatos a defensores de derechos humanos y líderes sociales y comunitarios registrados entre enero de 2016 y el 3 de diciembre de 2019 . . . . .	53
<b>Figura 2.</b> Avance en el esclarecimiento . . . . .	83
<b>Figura 3.</b> Problema central y causas asociadas. . . . .	98
<b>Figura 4.</b> Objetivo general y lineamientos estratégicos . . . . .	160



## Introducción

El ejercicio de liderazgo social, comunal y de defensa de los derechos humanos en Colombia ha marcado el devenir de los procesos históricos para nuestra democracia y coadyuvado a la construcción de las bases de la República.

Desde la gesta de la Independencia, pasando por los procesos constitucionales, la construcción de los cimientos de un Estado social, la superación de la violencia partidista, el logro de los derechos democráticos de la mujer, los consensos por un Estado Social de Derecho consignados en la Constitución de 1991, la guerra contra el narcotráfico, la búsqueda de condiciones de equidad, hasta la consolidación de una paz con legalidad, la labor de los líderes y lideresas sociales en defensa de los derechos de los otros, sobre la base del respeto e inclusión de las diferencias y más allá de la posición política, ha sido uno de los motores esenciales de la sociedad colombiana.

Hoy en día, cuando los Estados y los gobiernos deben garantizar la materialización de los derechos de todos los ciudadanos en el marco de los retos que imponen los fenómenos globales, las limitaciones en los modelos de gestión pública, el ejercicio de la representación, la lucha contra la corrupción, la estabilidad económica y, concretamente en Colombia, la superación de fenómenos criminales, el ejercicio de liderazgo social tiene el rol esencial de visibilizar las problemáticas que existen en los contextos sociales y culturales, con el fin de divulgar, exigir y proteger los derechos humanos.

Considerando la importancia de esta función, el Gobierno del Presidente Iván Duque Márquez identificó desde su inicio como máxima prioridad la problemática que venía afectando el ejercicio del liderazgo social y de defensa de los derechos humanos en los últimos años, como es la intensificación de las agresiones a los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

Comparando diferentes fuentes, la Fiscalía General de la Nación consolidó un total de 372 casos de homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, en el periodo comprendido entre 2010 y 2015.

En lo que respecta al periodo de 2016 a 2018, de acuerdo con los datos de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, en colaboración con la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (OACNUDH), se evidenció la ocurrencia de 259 casos de homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, lo que indica un fuerte incremento de los casos de homicidio, pasando de 44 en 2010 a 114 casos en 2018.

Es de advertir que, en el periodo 2016 a 2018 se encuentra una correspondencia alta entre las agresiones contra los líderes, lideresas y personas defensoras y la existencia de las economías ilícitas, como son los cultivos de uso ilícito y la explotación ilegal de yacimientos mineros. Asimismo, con la presencia de grupos armados al margen de la ley, interesados en el control territorial por el dominio de actividades ilícitas en las zonas donde ocurrieron los hechos.

Esto significa que en Colombia se ha configurado un conjunto de factores de riesgo para la labor de liderazgo social y defensa de los derechos humanos, derivado de diversas dinámicas ilegales. La situación de violencia a partir del reacomodamiento de grupos armados organizados (GAO) y grupos delincuenciales organizados (GDO) alrededor de disputas territoriales ha incidido en el incremento de las amenazas y vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de los líderes y lideresas sociales y las personas defensoras de los derechos humanos.

En razón a la magnitud del fenómeno descrito, el Presidente Iván Duque Márquez puso en marcha un proceso con el fin de adelantar todos los esfuerzos institucionales para proteger la labor de los líderes y lideresas sociales, comunales, periodistas y defensores de los derechos humanos.

El 23 de agosto de 2018, en el municipio de Apartadó -Antioquia-, a instancia del Procurador General de la Nación y del Defensor del Pueblo, el Presidente suscribió el “Pacto por la Vida y la Protección de los Líderes y lideresas sociales y las personas defensoras de derechos humanos”, en el que asumió el compromiso de diseñar participativamente una política pública de prevención y protección integral, con enfoque diferencial de equidad, étnico y territorial. El Gobierno nacional se fijó como objetivo encontrar durante sus primeros cien días una herramienta que permitiera dar una respuesta

institucional del Estado colombiano, de carácter inmediato, frente a la problemática de violaciones contra la vida y la integridad de los defensores de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, comunales y periodistas.

En ese sentido, se estructuró el Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, comunales y periodistas. Allí se definió como objetivo la formulación de una política pública integral de garantías para la defensa de los derechos humanos.

El Decreto 2137 de 2018 creó la Comisión Intersectorial para el desarrollo del PAO, que es un mecanismo institucional para articular, orientar y coordinar los diferentes programas de protección y los recursos de las distintas entidades del Estado involucradas en la prevención y protección individual y colectiva, de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, comunales y periodistas. Asimismo, suministra importantes insumos para el fortalecimiento institucional local y la dignificación del liderazgo social de quienes defienden los derechos humanos, a través de la presencia institucional nacional en los territorios priorizados.

Considerando este objetivo, en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” 2018–2022, se determinó en el Objetivo 5 -Pacto por la vida, del Pacto por la Legalidad- la meta de formular e implementar la Política Pública Nacional de Prevención y Protección Integral de Líderes y lideresas sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de Derechos Humanos.

Así, durante el primer trimestre del 2019, en cumplimiento de las exigencias de ley y del compromiso con las organizaciones sociales asumido en Apartadó, el Gobierno nacional bajo el liderazgo del Ministerio del Interior y con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP), definió la ruta metodológica para la formulación de la política pública y emprendió los esfuerzos institucionales para hacerla realidad, en consenso con los actores de la sociedad civil y el acompañamiento de la comunidad internacional.

La ruta metodológica del proceso de formulación de la política pública comprende ámbitos de trabajo de carácter institucional y de construcción con los demás actores relevantes.

Considerando que la labor de defensa de los derechos humanos en Colombia involucra diferentes ámbitos y liderazgos, el Gobierno nacional asumió el compromiso de formular la política pública de manera participativa con amplios sectores de la sociedad civil. Para ello, se inició una primera fase del proceso de formulación a partir del segundo trimestre de 2019, con la instalación de espacios de participación con la Confederación Nacional de Acción Comunal, el Proceso Nacional de Garantías, la Federación Colombiana de Periodistas, el proceso de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, las entidades territoriales y los escenarios multiactor de empresas y derechos humanos. Asimismo, se dio inicio al trabajo interinstitucional con entidades del nivel nacional y el Ministerio Público.

Durante el cierre de esta primera fase en el mes de julio de 2019, el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, presentó a todos los actores estratégicos una propuesta de lectura de la problemática para su retroalimentación.

En ese momento, bajo la premisa de la participación de los sujetos de la política se constituyó el Comité Nacional para el proceso de elaboración de la Política Pública conformado por el Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, por parte del Gobierno nacional; por el Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, y delegados de diversos sectores de la sociedad civil. El Comité cuenta además, con el acompañamiento permanente de las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas presentes en el país (Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Segunda Misión de Verificación –ONU, ONU Mujeres, Organización Internacional para las Migraciones) y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA) en calidad de garantes y apoyo técnico.

Los delegados de las organizaciones de la sociedad civil representan a las principales centrales obreras del país, la organización comunal, las organizaciones de mujeres líderes y defensoras de derechos humanos,

las organizaciones de periodistas, las organizaciones LGBTI, las plataformas de derechos humanos y las organizaciones sociales. Asimismo, ha sido muy importante la participación de los escenarios multiactor de empresas y derechos humanos como la Red Pacto Global, el Comité Minero Energético y Guías Colombia, escenarios en los que concurren los principales gremios de los sectores económicos del país.

La segunda fase del proceso consistió en la realización de talleres territoriales y sectoriales en las zonas donde líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos vienen siendo afectados en sus derechos a la vida, la libertad, la integridad y seguridad, con el objeto de precisar elementos del diagnóstico inicial y recibir insumos para plantear nuevas alternativas de solución.

Para este fin, entre los meses de julio, agosto y septiembre de 2019, se hicieron los siguientes compromisos con los sectores sociales en el Comité Nacional de la Política Pública:

- Que el instrumento de la Política sería un documento CONPES.
- Teniendo en cuenta la prioridad de la problemática, se trazó como meta consolidar la política pública antes del cierre del año 2019.
- La ruta metodológica y el cronograma que orientarían el proceso de formulación.
- La metodología para la participación territorial (análisis de riesgo de la labor de defensa de los derechos humanos).
- El cronograma de los talleres territoriales.
- La realización de doce (12) talleres macrorregionales, que cubrirían 26 departamentos y las ciudades sede de estos.
- Los sectores sociales a ser convocados y el mecanismo de convocatoria.

En desarrollo de esta segunda fase se reportan algunas cifras:

- Se realizaron cinco (5) talleres territoriales y tres (3) sectoriales.
- En los mencionados talleres territoriales participaron aproximadamente 370 personas defensoras de derechos humanos.
- La participación de funcionarios y servidores públicos tanto del orden nacional como territorial fue de 160 personas.



Igualmente, ha sido de suma importancia el compromiso de numerosas entidades de Gobierno del orden nacional que se refleja en la participación de 10 sectores, 26 entidades y 70 funcionarios en los talleres y espacios realizados. Además, el rol facilitador de la Procuraduría General de la Nación y el apoyo técnico de la Defensoría del Pueblo en los escenarios de participación territorial.

También han participado del proceso de formulación de la política, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Nacional de Personeros.

El proceso ha contado en todas sus fases con el acompañamiento y apoyo técnico de la Comunidad internacional (PNUD, OACNUDH, Segunda Misión, MAPP-OEA, OIM, USAID, OEI). Quienes, a su vez, han aportado recursos humanos, logísticos y financieros para avanzar en este esfuerzo.

Lamentablemente las plataformas de derechos humanos que hacen parte de la Mesa Nacional de Garantías para los defensores y defensoras de derechos humanos y otras organizaciones sociales suspendieron su participación en este espacio. En este sentido, el Gobierno nacional hace un llamado respetuoso a su reingreso considerando que es prioritaria la formulación e implementación de la Política Pública integral y que este proceso debe seguir adelante dentro del cronograma previsto y acordado.

El documento que se presenta a continuación tiene el carácter y el alcance de un marco de política pública, bajo dos propósitos: fortalecer el trabajo por la protección integral de los líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos y las garantías para el ejercicio de sus liderazgos, y contar con un instrumento que debe ser socializado a la mayor brevedad con las nuevas autoridades territoriales, quienes tienen la obligación de velar por los derechos humanos en sus territorios e incluir en los planes de desarrollo las acciones de articulación con la política nacional, con el fin de generar un ambiente propicio para la labor de defensa de los derechos humanos.

El proceso participativo que permite presentar este documento, marco de política pública, prevé la construcción de un documento CONPES. Un compromiso que asume el Gobierno como tarea para el primer trimestre del 2020.

Para ello, se requiere establecer un marco de acción intersectorial preciso para todas las instituciones responsables de los niveles nacional y

territorial, que defina resultados a mediano y largo plazo, metas, recursos y responsables específicos, además de un sistema de seguimiento periódico.

El marco de acción intersectorial se soportará sobre cinco lineamientos estratégicos:

- Garantizar condiciones para la labor de defensa de los derechos humanos y el ejercicio del liderazgo social en aquellos territorios donde la presencia de grupos armados ilegales y de economías ilícitas constituyen un factor de riesgo.
- Fortalecer la capacidad institucional de direccionamiento y coordinación multisectorial y multinivel para la prevención y protección a las vulneraciones de los derechos de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.
- Promover la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción para la labor de defensa de derechos humanos.
- Fortalecer las capacidades de las personas y organizaciones que ejercen la labor de defensa de los derechos humanos.
- Promover una cultura de respeto y garantías para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos.

El presente documento se compone de siete capítulos. En el primero se exponen los antecedentes y la justificación. En el segundo, el marco conceptual de política pública. En el tercero, el diagnóstico de la situación. En el cuarto, el problema central y sus causas asociadas. En el quinto se plasman el objetivo general y el desarrollo de los lineamientos estratégicos con sus correspondientes líneas de acción. En el sexto, la alineación de la política con otras políticas públicas. Finalmente, en el séptimo se presentan las conclusiones.





PRIMERO

---

# CAPÍTULO 1

---

---

# 1. Antecedentes y justificación

---

**E**n esta sección se hace un recorrido por los estándares internacionales para el respeto y garantía de los derechos humanos, teniendo en cuenta los aportes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Posteriormente, se examina el marco normativo para el respeto y garantía de los derechos humanos en Colombia, exponiendo los instrumentos de política existentes, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema. Más adelante, se explican las razones por las que se hace necesario diseñar el Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos.



## **1.1. Marco normativo internacional para el respeto y garantía de los derechos humanos**

El artículo 1 de la Resolución A/RES/53/144 del 8 de marzo de 1999 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la cual se adopta la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos humanos y las Libertades Fundamentales, Universalmente Reconocidos, establece expresamente el derecho a defender los derechos humanos, indicando que “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional” (ONU, 1999).

Asimismo, a través de la Resolución No. 1671 de 1999, la Asamblea General de la OEA reconoció y respaldó la tarea que desarrollan los defensores de los derechos humanos y su valiosa contribución para la promoción, el respeto y la protección

de los derechos y libertades fundamentales en las Américas. Igualmente, “[exhorta] a los Estados Miembros a continuar los esfuerzos tendientes a otorgar a los defensores de derechos humanos las garantías y facilidades necesarias, a fin de seguir ejerciendo libremente sus tareas de promoción y protección de los derechos humanos, en el plano nacional y regional, de conformidad con los principios y acuerdos reconocidos internacionalmente” (OEA, 1999)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En años más recientes, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Asamblea General de la ONU en el informe remitido en el año 2010, han manifestado la necesidad de adoptar medidas en la órbita de las relaciones entre particulares, a favor de la labor que adelantan los defensores y defensoras de derechos humanos. Puntualmente, la CIDH (2011) manifestó que los Estados deben focalizar acciones positivas que brinden condiciones para la realización de la labor de los defensores de derechos humanos, de manera que no solo existan acciones por parte del Estado respecto a los delitos en su contra, sino que se intervengan los ambientes de riesgo para el ejercicio libre de sus actividades.

Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Resolución No. 72/247 de 2017 sobre el vigésimo aniversario y promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Insti-

Con respecto a Colombia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha planteado recomendaciones en aspectos importantes que han sido consideradas a lo largo del proceso de formulación del presente Marco de Política Pública, como el reconocimiento a la labor de los defensores, la prevención y protección con enfoque étnico, colectivo y de género, y las acciones en la lucha contra la impunidad de los delitos cometidos contra esta población.

Igualmente, se han tenido en cuenta las siguientes recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas (2018) sobre la situación de los defensores de derechos humanos:

- Que la política integral reconozca y propicie la labor de las personas defensoras de los derechos humanos generando un ambiente seguro para la defensa de los mismos.



Que la política integral reconozca y propicie la labor de las personas defensoras de los derechos humanos generando un ambiente seguro para la defensa de los mismos.

---

tuciones de Promover y Proteger los Derechos humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, destacó que el derecho de toda persona a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin represalias ni temor a estas, es un elemento esencial en la creación y el mantenimiento de las sociedades democráticas, abiertas y sostenibles. Igualmente, llamó a los Estados a que adopten todas las medidas necesarias para garantizar los derechos y la seguridad de todas las personas, incluidos los defensores de los derechos humanos que ejercen, entre otros. Los derechos a la libertad de opinión, de expresión, de reunión y asociación pacífica, ya que son fundamentales para la promoción y la protección de los derechos humanos.



## CAPÍTULO 1.

### ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN



- Desarrollar esta política de la mano con defensores, incluyendo indígenas, afrocolombianos, defensoras mujeres, la sociedad civil y la comunidad internacional; incluir un enfoque preventivo; asignar fondos adecuados para su implementación; monitorear su ejecución y rendir informe público sobre su progreso y vincular a esta política iniciativas que se enfrenten a las causas raíz de los ataques y vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos.
- Adoptar e implementar la Política Pública, con el acuerdo y la participación de la sociedad civil concernida, asegurando el tiempo necesario para

su adopción y los recursos para su implementación. Asimismo, recomienda incluir en la política pública enfoques diferenciales, priorizar la prevención y activar los programas y medidas de género, verbigracia el Programa Integral de Garantías para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos.

### 1.2. Marco normativo nacional para el respeto y garantía de los derechos humanos

En Colombia, el marco de respeto y garantía de los derechos humanos se sustenta esencialmente en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, según los cuales el Estado debe garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, y asegurar y proteger la vida, honra y bienes de todas las personas en el territorio nacional. Igualmente, los artículos 11, 12 y 28 de la Carta Política que contemplan la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la libertad personal (Constitución Política, 1991).

Frente a estas obligaciones, el Estado ha propendido por generar políticas y acciones que den cumplimiento a los mandatos constitucionales y reconozcan los estándares internacionales en materia de respeto y garantías a los derechos humanos. En ese sentido, el Estado cuenta con múltiples instrumentos normativos



Frente a estas obligaciones, el Estado ha propendido por generar políticas y acciones que den cumplimiento a los mandatos constitucionales y reconozcan los estándares internacionales en materia de respeto y garantías a los derechos humanos.

## CAPÍTULO 1.

### ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

(decretos, resoluciones, circulares, directivas, entre otros) que contienen iniciativas, programas y/o estrategias en materia de promoción, prevención y protección para personas, grupos y comunidades en riesgo o en condición de vulnerabilidad. En este marco, existen treinta y ocho instrumentos de política pública que están directa o indirectamente orientados a la prevención y protección de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, comunales o periodistas. Entre estos se destacan:

- La Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034 constituye una hoja de ruta para la promoción y la protección de los derechos humanos. Cuenta con la participación de la sociedad civil y el acompañamiento de la comunidad internacional (Gobierno nacional, 2014).
- La Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades ordena y sintetiza “un conjunto de normas y procedimientos ya adoptados previamente, de manera que se fortalece la perspectiva de prevención de violaciones, de los derechos mencionados” (Ministerio del Interior, Decreto 1581, 2017).
- El Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2018-2022) inició su etapa de construcción participativa el 23 de octubre de 2018. Tiene el propósito de garantizar la promoción, protección y goce efectivo de los derechos humanos, a través del fortalecimiento de las instituciones encargadas de trabajar temas relacionados con estos, por medio de estrategias que impulsen y desarrollen las diferentes políticas públicas existentes en la materia, así como el cumplimiento de los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Colombia y las recomendaciones del Sistema Internacional de los Derechos Humanos.
- El Decreto 1314 de 2016 crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres

## Marco de Política Pública

de Protección Integral y Garantías para Líderes y Líderesas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos

Líderesas y Defensoras de los Derechos humanos y su Programa Integral Resolución No. 0845 de 2018.

- El Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior 1066 de 2015 recoge y unifica la normatividad expedida previamente en materia de prevención y protección, incluyendo el Decreto Ley 4530 de 2008, y los Decretos 978 de 2000, 2788 de 2003, 2816 de 2006, 4065 de 2011, 4911 de 2011 y 2096 de 2012.
- La Ley 1941 de 2018 prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997<sup>2</sup>, establece unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia. También instaura la posibilidad de declarar zonas estratégicas de intervención integral en regiones afectadas por la criminalidad que impactan la seguridad nacional, con el fin de prote-

ger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado.

Dentro del acervo de instrumentos para la garantía de los derechos humanos, los que se señalan a continuación son de formulación reciente:



<sup>2</sup> La ley 418 de 1997 ha sido modificada y prorrogada sucesivamente por las leyes 548 del 99, 782 del 2003, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014. Su actual vigencia se soporta en la prórroga ordenada por la Ley 1941 de 2018.

## CAPÍTULO 1.

### ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

**Tabla 1.** Instrumentos normativos

Instrumento	Descripción
Ley 1908 de 2018	Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2124 de 2017	Por el cual se reglamenta el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
Decreto Ley 895 de 2017 Decreto 2078 de 2017	Por el cual se crea el Sistema Integral de garantías de seguridad para el ejercicio de la Política. Sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.
Decreto Ley 154 de 2017	Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final.
Decreto 2252 de 2017	Sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos, que se encuentren en situación de riesgo.
Decreto 660 del 2018	Crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, y se dictan otras disposiciones.
CONPES 3955 de 2018	Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.

**Fuente:** Elaboración propia del Ministerio del Interior a partir de los instrumentos normativos.

De otro lado, la Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial en torno a la situación especial que caracteriza la labor que desempeñan los líderes

y lideresas sociales y defensores de derechos humanos<sup>3</sup>. En sus pronunciamientos al respecto, no solo ha resaltado la protección constitucional con que cuentan, sino que ha determinado que su situación requiere que las autoridades del Estado desarrollen una planeación estratégica y articulada de acciones eficientes que permita promover, proteger y garantizar sus derechos y la labor que desempeñan<sup>4</sup>.

En estas sentencias, la Corte Constitucional expresó que las autoridades estatales tienen la responsabilidad de crear las condiciones indispensables para que pueda garantizarse el goce de aquellos derechos inalienables<sup>5</sup>. De allí resulta, no solo la necesidad de asegurar los mecanismos eficientes que permitan a las instituciones del Estado asumir dicha responsabilidad de manera integral y coordinada,

sino que sea indispensable gestar las condiciones propicias para facilitar y promover la protección judicial y material ante la amenaza a los derechos fundamentales de los líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos.

Asimismo, la Corte Constitucional ha destacado de manera reiterada que existen grupos de población que reciben un número mucho mayor de amenazas contra su seguridad personal debido a su rol dentro del proceso de transición que atraviesa el país, como es el caso de los líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos. Por lo anterior, insta a las autoridades administrativas y judiciales a atender, con la especialidad que demanda el caso, sus requerimientos en torno a la determinación de medidas para su protección y la prevención de violaciones a sus derechos<sup>6</sup>.

A fin de cumplir con estos requerimientos, la misma Corte ha solicitado que el Estado establezca medios de protección idóneos, específicos, adecuados y

---

3 Algunas de las sentencias hito en la línea jurisprudencial que ha construido la Corte Constitucional con relación a los líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos son las siguientes: T-102 de 1993, T-349 de 1993, T-981 del 2001, T-1026 del 2002, T-719 del 2003, T-078 del 2013, T-924 del 2014, T-473 del 2018, T-388 del 2019).

4 Sentencia T-750 de 2011.

5 Sentencia T-102 de 1993.

---

6 Sentencia T-750 de 2011, reiterado por la T-385 de 2019.

## CAPÍTULO 1.

### ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

suficientes a través de los cuales se evite la materialización de un daño, particularmente, de quienes se encuentran expuestos a una amenaza superior como sería el caso de los defensores y defensoras de derechos humanos<sup>7</sup>. Así, la Corte determinó que “las autoridades deben obrar frente a estos sujetos de manera especialmente diligente, interpretando el alcance de sus propias funciones con un criterio eminentemente protectorio, que refleje la intención del Constituyente y busque preservar, ante todo, el goce de sus derechos fundamentales”<sup>8</sup>.

Los defensores de derechos humanos, en palabras de la Corte Constitucional, realizan una función que permite visibilizar los problemas que existen en sus contextos sociales y culturales por lo que, con su labor ponen en riesgo su vida e integridad personal por proteger los derechos de las comunidades o grupos de personas que se encuentran en riesgo o en situación de vulnerabilidad<sup>9</sup>.

Por todo lo anterior y respondiendo a la necesidad de coordinar un accionar conjunto entre las autoridades estatales que permita mitigar y solucionar de manera efectiva las situaciones de riesgo que afectan a los líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos, se formula este Marco de Política con el objetivo de fortalecer la articulación de las competencias institucionales y lograr el desarrollo e implementación de medidas de prevención y protección que garanticen la labor de defensa de los derechos humanos.

### **1.3. La necesidad de un Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos**

A lo largo de este capítulo se evidencia cómo se han expedido una multiplicidad de instrumentos de política para garantizar la promoción, prevención y protección de los derechos de personas, grupos y comunidades en riesgo o en

---

7 Sentencia T-078 de 2013, reiterado por la T-123 de 2019

8 Sentencia T-719 de 2003.

9 Sentencia T-473 de 2018.

especial condición de vulnerabilidad, en respuesta a la demanda por parte de las organizaciones sociales que adelantan la labor de defensa de los derechos humanos<sup>10</sup>. A

---

10 Tal como se constata en el “Informe país de derechos humanos” (Ministerio del Interior, 2014), en el año 2013 se llevó a cabo un balance del Proceso Nacional de Garantías (PNG), a partir del cual se establecieron tres ejes de trabajo, uno de ellos referido a la formulación de la política pública para la garantía de la defensa de los derechos humanos, cuyo objetivo consistía en “Garantizar de manera integral el derecho a la defensa, promoción y realización de los derechos humanos” (p. 77). En el proceso de formulación de esa política pública se tomó como base el balance presentado en el año 2013, examinando los ejes de protección, prevención e investigación, en el marco de los compromisos adquiridos al interior del PNG. Adicionalmente, se elaboró un documento sobre las problemáticas identificadas por las organizaciones sociales e internacionales en la Mesa Nacional de Garantías, respecto de la situación de las personas defensoras de derechos humanos en los últimos 10 años. Paralelamente se llevó a cabo un taller interinstitucional con la participación de dieciocho entidades del Estado central y nueve del orden territorial, en el cual se construyeron un diagnóstico de la situación y un marco programático preliminar. La formulación de dicha política pública fue de naturaleza participativa, pues se adelantaron cinco talleres macrorregionales (Costa Caribe, Centro, Nororiente, Suroccidente, Noroccidente), para socializar y complementar la propuesta programática, siguiendo una

pesar de la existencia de dichas herramientas, persisten situaciones como el reacomodo de GAO y GDO por el control del narcotráfico, la reconfiguración de alianzas entre estos grupos, la explotación ilícita de yacimientos mineros, el contrabando y la extorsión, entre otras, que contribuyen a generar un escenario propicio para la vulneración de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de las líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en el país, quienes, como ya se indicó, han sido víctimas de homicidios en 338 casos entre 2016 y 2019 (Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional y OACNUDH, 2019).

La oposición por parte de los GAO y GDO a la implementación de los programas de sustitución de cultivos ilícitos, la coacción para aumentar la siembra de dichos cultivos y la estigmatización en contra de los ciudadanos y ciudadanas que ejercen la labor de defensa de los derechos humanos son algunos de los factores que incrementan los riesgos para esta población.

---

metodología acordada con las organizaciones sociales en la Mesa Nacional de Garantías.



## CAPÍTULO 1.

### ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Por lo anterior, el Gobierno nacional ha dispuesto distintas instancias y mecanismos con el propósito de prevenir la ocurrencia de nuevas afectaciones, sancionar a los responsables, proteger y garantizar la labor de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

En tal sentido, mediante el Decreto 2137 de 2018, el Gobierno nacional estableció la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, comunales y periodistas, y definió el objetivo de formular una Política Pública Nacional de Prevención y Protección Integral de Líderes y lideresas sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos.

Considerando este objetivo y dando desarrollo a este compromiso, en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (2018-2022) se determina en el Objetivo 5 “Pacto por la vida”, del Pacto por la Legalidad, la meta

de formular e implementar la Política Pública Nacional de Prevención y Protección Integral de Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de Derechos Humanos. En cumplimiento de este se formulará el documento CONPES de Política, bajo el liderazgo del Ministerio del Interior y con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación.

En este contexto, el presente Marco de Política Pública pretende contribuir al fortaleciendo de la efectividad institucional y la articulación entre los instrumentos de política vigentes dirigidos a prevenir, evitar y mitigar las vulneraciones de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, así como los demás derechos asociados a la labor de defensa de los derechos humanos<sup>11</sup>.

---

11 Con el fin de determinar la efectividad de los instrumentos para identificar, alertar, mitigar y contrarrestar los riesgos de las personas defensoras de derechos humanos se analizaron, para el periodo 2016 a 2019, los informes de riesgo, las notas de seguimiento y alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, así como las recomendaciones efectuadas por la CIPRAT y los Planes Integrales de Prevención y Protección, para los cinco departamentos con mayores índices de homicidios de personas defensoras de derechos humanos.







SEGUNDO

---

# CAPÍTULO 2

---

---

## 2. Marco conceptual

---

### 2.1. Respeto y garantía como base para la labor de defensa de los derechos humanos

Como se indicó en la sección anterior, la Constitución Política de Colombia, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana de Derechos humanos, establecen que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos en el territorio bajo su jurisdicción. Siguiendo a la CIDH (2017), para dar cumplimiento a la garantía de los derechos humanos, cada Estado debe esforzarse por generar las condiciones para el ejercicio libre y pleno de los mismos.



## CAPÍTULO 2.

### MARCO CONCEPTUAL

Para ese fin, se hace necesario que cada Estado pueda: 1) prevenir razonablemente las amenazas, agresiones, vulneraciones y hostigamientos contra los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos; 2) investigar y sancionar a los responsables; 3) reparar adecuadamente a las víctimas y restablecer, si es posible, el derecho transgredido; 4) garantizar un ambiente propicio para que los defensores de derechos humanos puedan adelantar sus actividades de manera libre.

La garantía de un ambiente propicio exige a su vez que los Estados adopten medidas encaminadas a:

- Promover una cultura de derechos humanos y un ambiente libre de violencia y amenazas, que les permitan a defensoras y defensores de derechos humanos llevar a cabo sus actividades libremente.
- Adoptar leyes y medidas encaminadas a incrementar la toma de conciencia en la sociedad y entre los funcionarios públicos sobre el

rol fundamental que cumplen defensoras y defensores de derechos humanos.

- Propiciar el empoderamiento del trabajo en derechos humanos, capacitando a servidores públicos y educando a la ciudadanía en su conjunto.
- Reconocer el valor y la importancia del trabajo y del rol que ejercen quienes defienden los derechos humanos y su relevancia en la construcción de la democracia y el Estado de Derecho, promoviendo el reconocimiento de dicho rol por la sociedad en su conjunto.
- Garantizar los derechos necesarios para llevar adelante su labor dentro de la jurisdicción del Estado.

De esta manera, el presente Marco de Política Pública busca fortalecer los esfuerzos que ya se han adelantado desde el Estado colombiano para avanzar en la protección integral de las personas que efectúan la labor de liderazgo y defensa de los derechos humanos en el territorio nacional. Para ello, se acoge la definición de los

derechos asociada a la labor de defensa de los derechos humanos de la Resolución A/RES/53/144 del 8 de marzo de 1999 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la cual se adopta la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos humanos y las Libertades Fundamentales, Universalmente Reconocidos<sup>12</sup>.

## 2.2. Definiciones

**2.2.1. Garantías:** el concepto de garantías remite a la obligación del Estado de proporcionar condiciones para la realización de los derechos de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos bajo su jurisdicción, utilizando todas las herramientas a su disposición de carácter legislativo, administrativo, económico, educativo y cultural. Los Estados deben actuar de manera diligente para prevenir violaciones a los derechos, proteger a esta población cuando



...por medio de la cual se adopta la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos humanos y las Libertades Fundamentales, Universalmente Reconocidos.

<sup>12</sup> La Declaración consigna nueve derechos relacionados con el ejercicio del derecho a la defensa de los derechos humanos, a saber: 1. Ser protegido, 2. La libertad de reunión, 3. La libertad de asociación, 4. Acceder y comunicarse con organismos internacionales, 5. Libertad de opinión y de expresión, 6. La protesta, 7. Debatir y desarrollar nuevas ideas en materia de derechos humanos, 8. Un recurso efectivo, y 9. Acceso a recursos (Naciones Unidas, 1999).



## CAPÍTULO 2.

### MARCO CONCEPTUAL

se enfrenta a amenazas o atentados contra su vida e integridad, evitar la imposición de obstáculos para el libre desarrollo de la labor de defensa e investigar y sancionar las violaciones eficazmente, combatiendo la impunidad (CIDH, 2017).

**2.2.2. Prevención:** se asume como el “deber permanente del Estado que consiste en adoptar todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la Constitución y de las normas, se promuevan el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a la jurisdicción del Estado; se adopten medidas tendientes a evitar la aparición de riesgos excepcionales o, en su defecto, se eviten daños a personas, grupos y/o comunidades con ocasión de una situación de riesgo excepcional, o se mitiguen los efectos de su materialización; se garanticen las condiciones a fin de activar la obligación de investigar y se diseñen e implementen mecanismos tendientes a generar garantías de no repetición” (Ministerio del Interior, Decreto 1581, 2017).

**2.2.3. Protección:** se entiende como el “Deber del Estado

colombiano de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, que sean objeto de este Programa con el fin de salvaguardar sus derechos” (Ministerio del Interior, Decreto 4912, 2011).

**2.2.4. Defensor de derechos humanos y líder social:** en el marco jurídico nacional e internacional, se ha abordado el concepto de defensor de derechos humanos desde distintas ópticas y de la misma forma se ha conceptualizado sobre lo que significa ser un líder o lidere-sa social.

La Declaración sobre el Derecho y Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, expresada en la Resolución 53/144 del 8 de marzo de 1999 de las Naciones Unidas, usa la expresión “defensor de los derechos humanos” para describir a la persona que, individualmente o junto con otras, se esfuerza en promover o proteger esos derechos.

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los defensores de

## Marco de Política Pública

de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos



derechos humanos son: “Personas que promueven o procuran cualquier forma de realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional e internacional”.

Asimismo, en la normativa nacional, el Decreto 1581 de 2017 establece la siguiente definición: “Aquellas personas que individualmente o en asociación con otras, desarrollan actividades a favor del impulso, la promoción, el respeto, la protección y la garantía efectiva de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional” (Decreto 1581, 2017, Artículo 2.4.3.1.5).

## CAPÍTULO 2.

### MARCO CONCEPTUAL

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación en su Directiva 002 de 2017 recopila lo estipulado por el Decreto 1581 de 2017 y agrega algunos elementos adicionales, como se aprecia en su conceptualización al “determinar que esta labor es desempeñada por aquellos que directa o indirectamente impulsen o ejerzan actividades de promoción y protección de derechos, reconocidos a nivel nacional o internacional (...)” y cuya calidad de defensor y sus actividades pueden ser ejercidas en su condición de particular o de servidor público.

En las anteriores definiciones se evidencian los siguientes elementos comunes:

- La defensa de los derechos humanos se puede realizar de manera individual o colectiva.
- La defensa de los derechos humanos abarca el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. En este sentido se comprende que la defensa de los derechos humanos abarca diferentes ámbitos.
- La defensa de los derechos humanos puede implicar la

promoción y contribución a su materialización.

- La identificación de un defensor de derechos humanos está dada primordialmente por las acciones que realiza.
- La defensa de los derechos humanos puede implicar tanto a particulares como a actores estatales.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente Marco de Política el *defensor de derechos humanos* y *el líder social* son equiparables en atención a la actividad que realizan en relación con la promoción y protección de los derechos humanos, en tanto que, el concepto de defensor de derechos humanos se amplía a todas aquellas personas que, de manera individual o colectiva, trabajan porque los derechos humanos contribuyan, en el contexto colombiano, al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, consagrados en la Constitución Política.

Atendiendo a la diversidad de ámbitos en los que se desarrolla la labor de defensa de los derechos humanos y las características de las

personas que la realizan, el presente Marco de Política Pública recoge las veintitrés (23) tipologías de liderazgo que se consolidaron en la Directiva 013 de 2019 de la Policía Nacional, considerando el proceso de consenso con OACNUDH, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y la Organización no Gubernamental Somos Defensores. Esto sin perjuicio de considerar los elementos comunes de las definiciones señalados y la descripción establecida en el Decreto 1581 de 2017. Adicionalmente se incluye dentro de esta categoría a los líderes del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

### 2.3. Enfoques del Marco de Política Pública

Teniendo en cuenta que existen distintos grupos poblacionales que integran el universo de personas defensoras de derechos humanos que por sus características particulares, requieren una atención diferenciada y específica, se adoptan cinco enfoques que serán transversales al marco de política:

#### 2.3.1. Enfoque de derechos:

“Las medidas que se adopten deben contribuir a la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos de todos y todas. Los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos por igual, lo que significa que les pertenecen por el hecho de serlo, y, en consecuencia, su reconocimiento no es una concesión, ya que son universales, imperativos indivisibles e interdependientes y deben ser considerados en forma global y de manera justa y equitativa. En consecuencia, el Estado tiene el deber de promover y proteger todos los derechos y las libertades fundamentales, sin discriminación alguna, respetando el principio pro-persona, y todos los ciudadanos el deber de no violar los derechos humanos de sus conciudadanos, atendiendo los principios de universalidad, igualdad y progresividad”. (Ministerio del Interior, Decreto 660, 2018).

#### 2.3.2. Enfoque étnico:

“Las medidas que se adopten tendrán en cuenta las características particulares y propias de los grupos étnicos” (Ministerio del Interior, Decreto 660, 2018).

#### **2.3.3. Enfoque diferencial:**

“En desarrollo de los principios de igualdad y equidad, el Gobierno nacional orientará sus acciones atendiendo el impacto diferenciado del riesgo, dadas las características particulares de las personas, grupos y/o comunidades en razón de su edad, género, orientación sexual, identidad de género, etnia, raza y condición de discapacidad” (Ministerio del Interior, Decreto 1581, 2017).

#### **2.3.4. Enfoque territorial:**

“Es el planteamiento de políticas, planes, programas y proyectos con orientación integral y diferenciada, basada en el reconocimiento de relaciones entre las diferentes dimensiones del territorio, poblacional, espacial, económica, social, ambiental e institucional, y de los atributos específicos de cada región o ámbito territorial”. (Ministerio del Interior, Decreto 1581, 2017).

#### **2.3.5. Enfoque de género, orientación e identidad sexual:**

“El Gobierno nacional prestará atención a las particularidades de género de la población, teniendo en cuenta su orientación sexual e identidad de género y la forma como estas se intersectan con otros rasgos identitarios en la evaluación de riesgos y en la identificación de medidas efectivas en la prevención de violaciones a sus derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades. Igualmente, favorecerá la participación de las mujeres y de personas con identidad de género y orientación sexual diversa, para que expresen sus necesidades e intereses frente a las situaciones de riesgo que viven y al planteamiento de alternativas de solución”. (Ministerio del Interior, Decreto 1581, 2017).







TERCERO

---

# CAPÍTULO 3

---



---

## 3. Diagnóstico

---

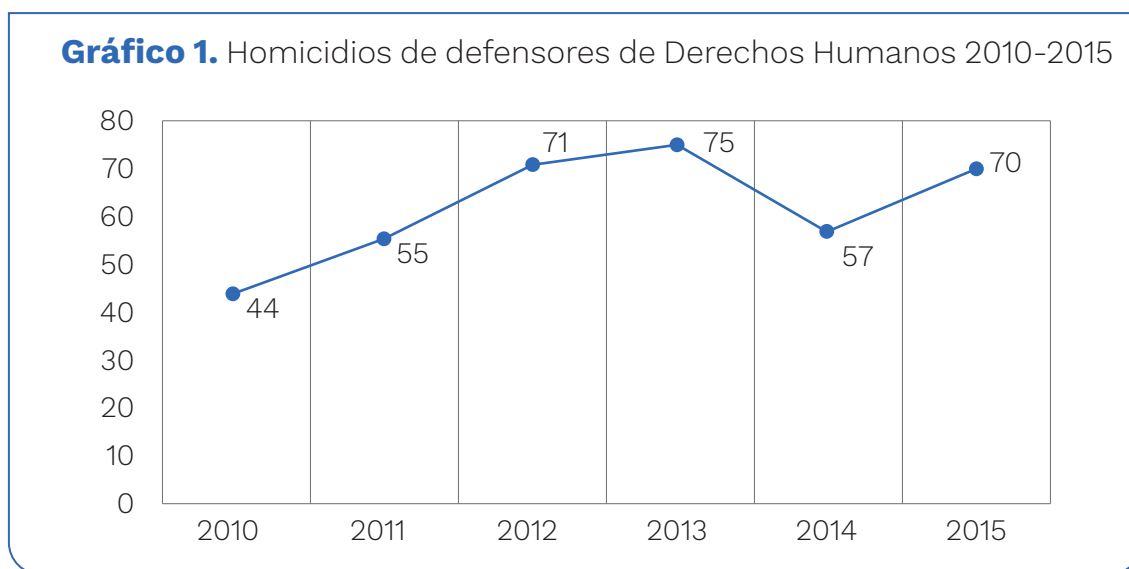
En los últimos años se intensificaron las agresiones a los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. A continuación, se presenta un análisis de la situación.



### 3.1. Vulneración del derecho a la vida en el periodo 2010-2015

Durante el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015, no se contaba con la colaboración técnica de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en Colombia. Por lo anterior, se elaboró una línea base de casos teniendo como fuente los informes anuales que realizó el Programa Somos Defensores. Dichos informes arrojaron un total de 318 homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Al cruzar esta información con la que entregaron las organizaciones sociales en el espacio de Mesa Nacional de Garantías, se obtuvo un total de 372<sup>13</sup> homicidios en este periodo.

Como se observa en el gráfico 1, en el año 2013 se presentó el mayor número de casos en el periodo referido.



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Corte de la información: junio de 2019.

13 Análisis Ministerio del Interior con información de la Fiscalía General de la Nación.

### 3.2. Vulneración del derecho a la vida en el periodo 2016-2019

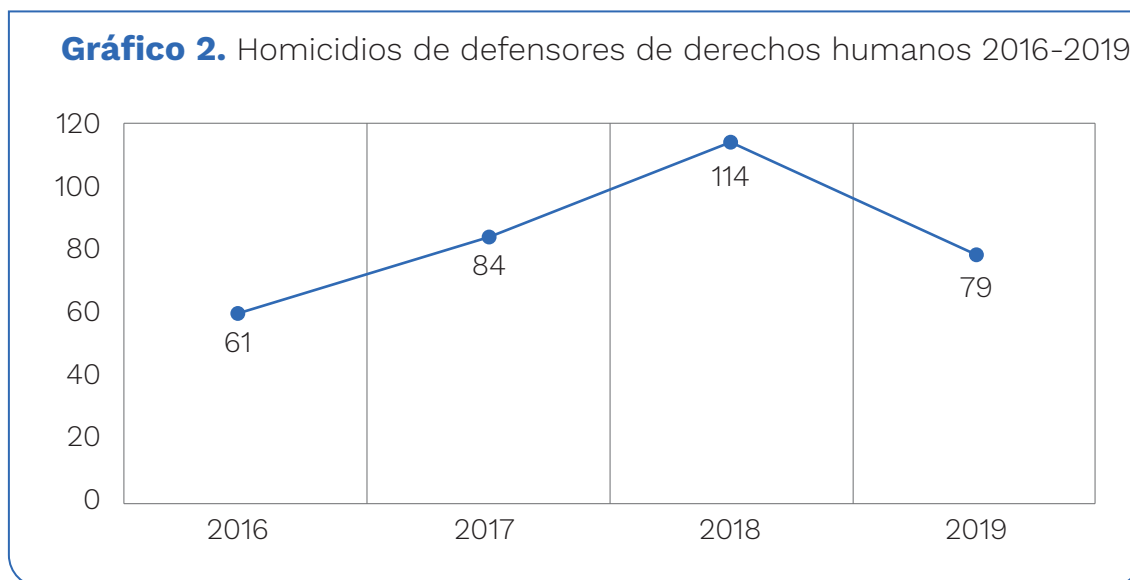
La Fiscalía General de la Nación en el marco del Plan Estratégico 2016-2020, en el objetivo estratégico número 3, plantea combatir la violencia como fenómeno priorizado, incluyendo el homicidio doloso como delito de especial atención. Ahora bien, dentro de esta priorización se realiza el seguimiento a poblaciones específicas, entre las que se encuentran líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

En este sentido, la Fiscalía General de la Nación ha manifestado tanto en escenarios nacionales como internacionales que cuenta con una estrategia específica para investigar delitos contra defensores y defensoras de derechos humanos que involucra la articulación de varias direcciones y es coordinada por los despachos del Fiscal y el Vicefiscal. La estrategia se ha implementado desde 2016 y fue presentada por la Fiscalía en audiencia pública solicitada por la entidad ante la CIDH. La estrategia tiene las siguientes características:

- Trabajo de cultura institucional con todos los servidores de la Fiscalía.

- La primera hipótesis investigativa es la relación entre el hecho y la labor de defensa de derechos humanos.
- Aplicación de una metodología de asociación de casos.
- Creación de unidades itinerantes para llegar con prontitud a la escena de los hechos.
- Elaboración y aplicación de protocolos de intervención que garanticen mayor eficacia en la conservación de la escena del crimen y la preservación del material probatorio.
- Expedición de directrices para la estandarización de la investigación de delitos contra defensores de derechos humanos, tal como indica la Directiva 002 de 2017 del Fiscal General de la Nación “Por medio de la cual se establecen los lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia”.
- Fortalecimiento de la investigación del delito de amenazas contra defensores.
- Un plan de trabajo que permita la articulación interna entre las diversas dependencias.

Con base en la estrategia de seguimiento, la Fiscalía General reporta que de 2016 a 2019 se han registrado 338<sup>14</sup> casos de homicidio de líderes sociales y defensores de derechos humanos (Ver gráfico 2).



**Fuente:** Fiscalía General de la Nación. Corte de la Información 3 de diciembre de 2019.

La Figura 1 muestra que 2018 fue el año con el mayor número de homicidios en este periodo. El número de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos asesinados, entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2018, fue de 114 personas. Las mayores afectaciones ocurrieron en los departamentos de Antioquia (19 homicidios), Norte de Santander (16), Cauca (9), Putumayo (9), Caquetá (8) y Meta (8).

14 Se aclara que aún hay casos en proceso de verificación bajo la metodología de la ONU-FGN, por lo cual las cifras presentadas para el año 2019 pueden presentar variaciones en los datos.

**Figura 1.** Características de los asesinatos a defensores de derechos humanos y líderes sociales y comunitarios registrados entre enero de 2016 y el 3 de diciembre de 2019

**2016**

### 61 Homicidios

En **20 Departamentos** los más afectados fueron Cauca (12), Antioquia (7), Norte de Santander (6), Valle del Cauca (4) y Córdoba (4).

En **49 Municipios** de los que resaltan, El Bagre (3), El Tambo (3), Chiriguana (2)

**2017**

### 84 Homicidios

En **25 Departamentos** los más afectados fueron Antioquia (3), Cauca (11), Valle del Cauca (8), Nariño (6), Norte de Santander (6) y Risaralda (5).

En **68 Municipios** resaltan Tumaco (5), Medellín

**2018**

### 114 Homicidios

En **24 Departamentos** los más afectados fueron Antioquia (19), Norte de Santander (16), Cauca (9), Putumayo (9), Caquetá (8) y Meta (8).

En **75 Municipios** resaltan Cúcuta (6), Ituango (5), Tumaco (4).

**2019**

### 79 Homicidios

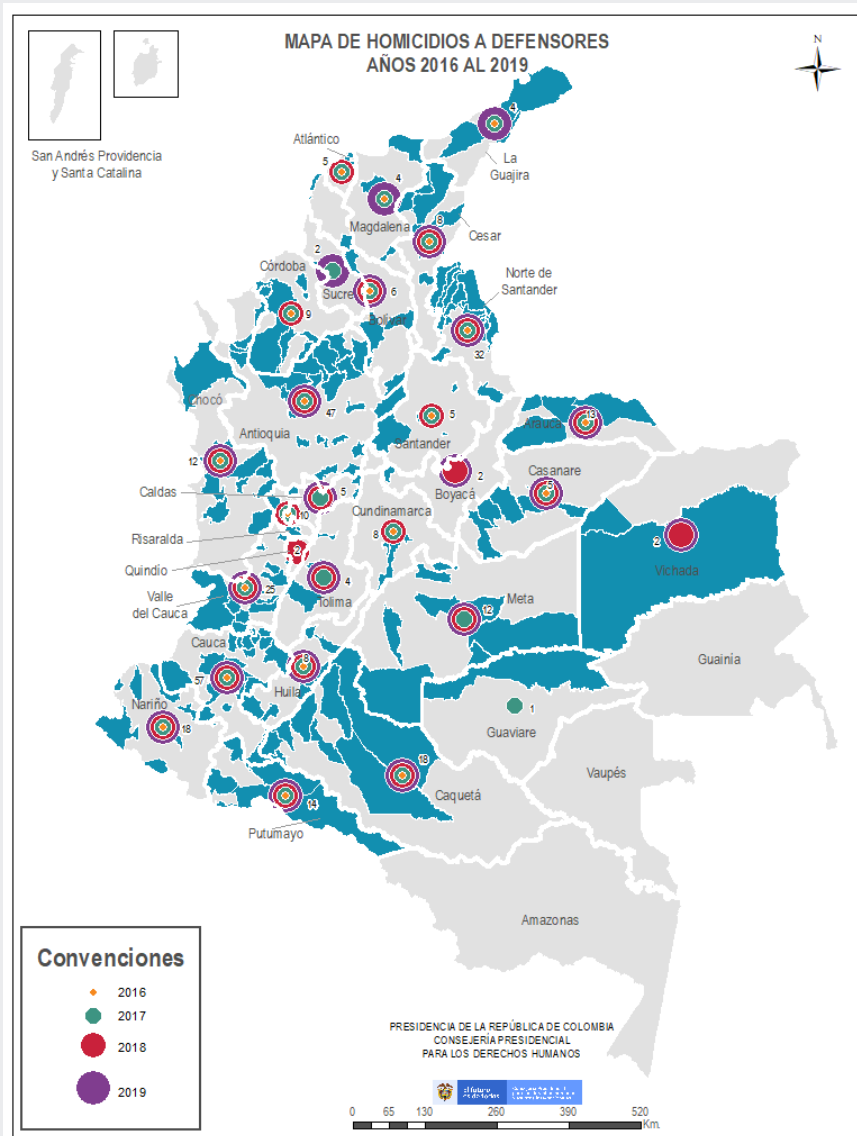
En **21 Departamentos** los más afectados son Cauca (13), Arauca (6), Antioquia (6), Nariño (5) y Caquetá.

En **56 Municipios** resaltan Toribío (9) y Suárez (6).

**Fuente:** Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con base en información de la Fiscalía General de la Nación (última actualización: 3 de diciembre de 2019).

Como se observa en el mapa 1, de 2016 a 2019 se han registrado casos de homicidios de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos en 177 municipios del país.

**Mapa 1.** Homicidios a líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos



**Fuente:** Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con base en información de la FGN. Fecha de corte: 3 de diciembre.

Cabe anotar que los departamentos que presentan el mayor número de casos de homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras derechos humanos son Cauca (16,81%), Antioquia (13,61%), Norte de Santander (9,47%) y Valle del Cauca (7,40%).

Entre 2016 y 2019, el mayor número de municipios donde se presentaron homicidios de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos fue en 2018 (75). En este año las afectaciones ocurrieron en el 6,68% de municipios del país (Ver tabla 2).

**Tabla 2.** Municipios con homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2016-2019

<b>Municipios con homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos</b>				
<b>Año</b>	<b>Número de municipios con homicidios<sup>15</sup></b>	<b>Porcentaje de municipios con homicidios<sup>16</sup></b>	<b>Número de municipios sin homicidios<sup>17</sup></b>	<b>Porcentaje de municipios sin homicidios<sup>18</sup></b>
<b>2016</b>	49	4,37%	1.073	95,63%
<b>2017</b>	68	6,06%	1.054	93,94%
<b>2018</b>	75	6,68%	1.047	93,32%
<b>2019</b>	56	5%	1.066	95%

Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con base en información del Cuerpo Élite de la Policía Nacional (última actualización: 3 de diciembre de 2019)<sup>19</sup>.

Asimismo la tabla anterior indica que, se habían producido al 3 de diciembre de 2019 homicidios de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos en 56 municipios.

15 Número de municipios que registraron homicidios de líderes sociales.

16 Porcentaje de municipios del país que registraron homicidios de líderes sociales.

17 Número de municipios que no registraron homicidios de líderes sociales.

18 Porcentaje de municipios del país que no registraron homicidios de líderes sociales.

19 Los datos de homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos fueron suministrados por la Fiscalía General de la Nación. A la fecha de realización de este informe, corte 3 de diciembre de 2019.

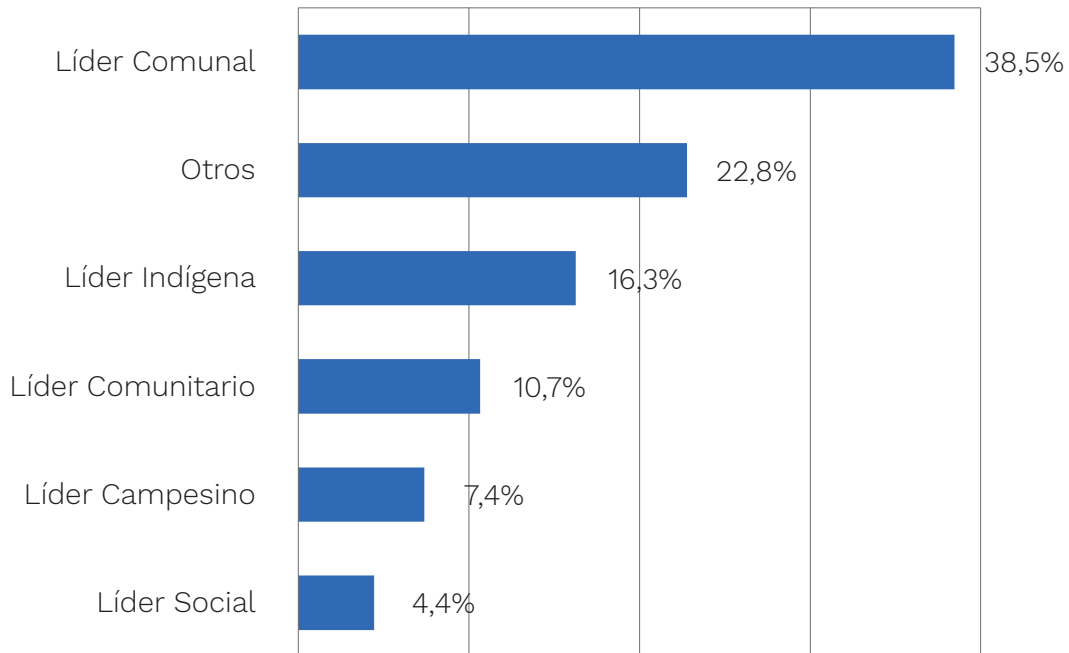




### **3.3. Caracterización de los homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos**

Con el propósito de presentar la caracterización de los homicidios de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, se exponen a continuación los tipos de liderazgo más afectados (ver gráfico 3).

**Gráfico 3.** Homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos por tipo de liderazgo



Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. Corte: 3 de diciembre 2019<sup>20</sup>.

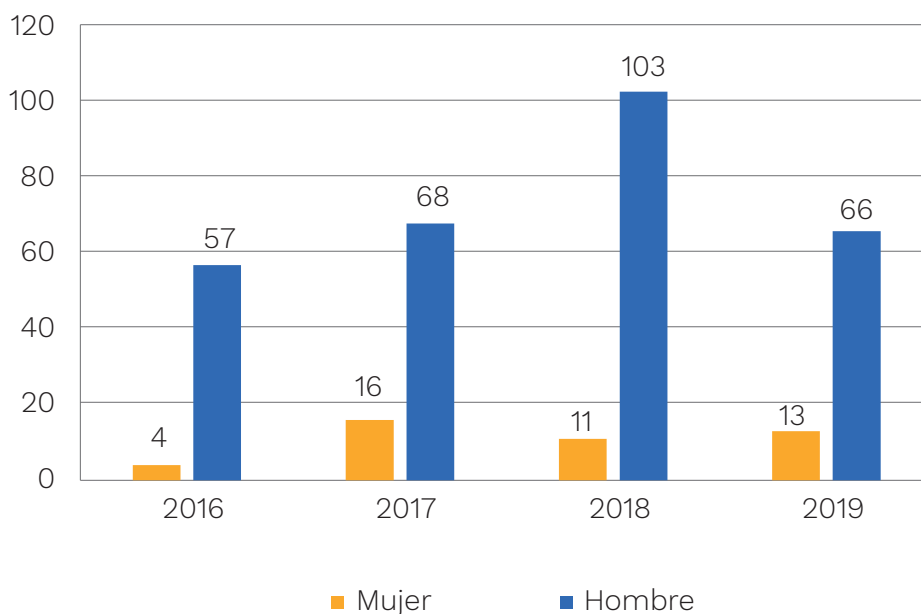
Del total de 338 homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos entre 2016 y 2019, el tipo de liderazgo más afectado fue el de líderes comunales con 130 casos, que representan el 38,5%, le siguen los líderes indígenas con 55 casos (16,3%), líderes comunitarios con 36 casos (10,7%), líderes campesinos con 25 casos (7,4%), líderes y lideresas sociales con 15 casos (4,4%) y otros liderazgos con 77 casos que corresponden al 22,8% del total de líderes, lideresas y personas defensoras de los derechos humanos asesinadas.

<sup>20</sup> Datos sujetos a variación.

**CAPÍTULO 3.**  
DIAGNÓSTICO

Por otro lado, en el siguiente gráfico se evidencia que del total de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos asesinadas durante los últimos cuatro años, el 86,98% han sido hombres, mientras que las mujeres víctimas representan el 13,02%.

**Gráfico 4.** Homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos por género



Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. Última actualización: 3 de diciembre de 2019.

### 3.3.1. Factores de riesgo en el homicidio de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2016-2019<sup>21</sup>

A continuación, se realiza un análisis sobre los distintos factores de riesgo que pudieron desencadenar los homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Vale aclarar que estos factores no deben confundirse con los responsables o autores de estos homicidios. De esa manera, puede presentarse un hecho en un municipio donde exista un factor de riesgo, pero esto no significa que haya una correlación. En otras palabras, una persona defensora de derechos humanos puede ser asesinada por motivos particulares, a pesar de encontrarse en un territorio que presente un factor de riesgo.

---

21 El corte del 2019 corresponde al primer semestre. Las cifras del primer semestre de 2019 son estimaciones preliminares.

#### 3.3.1.1. Cultivos ilícitos

En cuanto a este factor de riesgo, se realizó un análisis de la relación de los registros de homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos con respecto a las zonas donde existían economías ilegales para los años 2016, 2017 y 2018. Es importante mencionar que la información del 2019 todavía no se encuentra disponible.

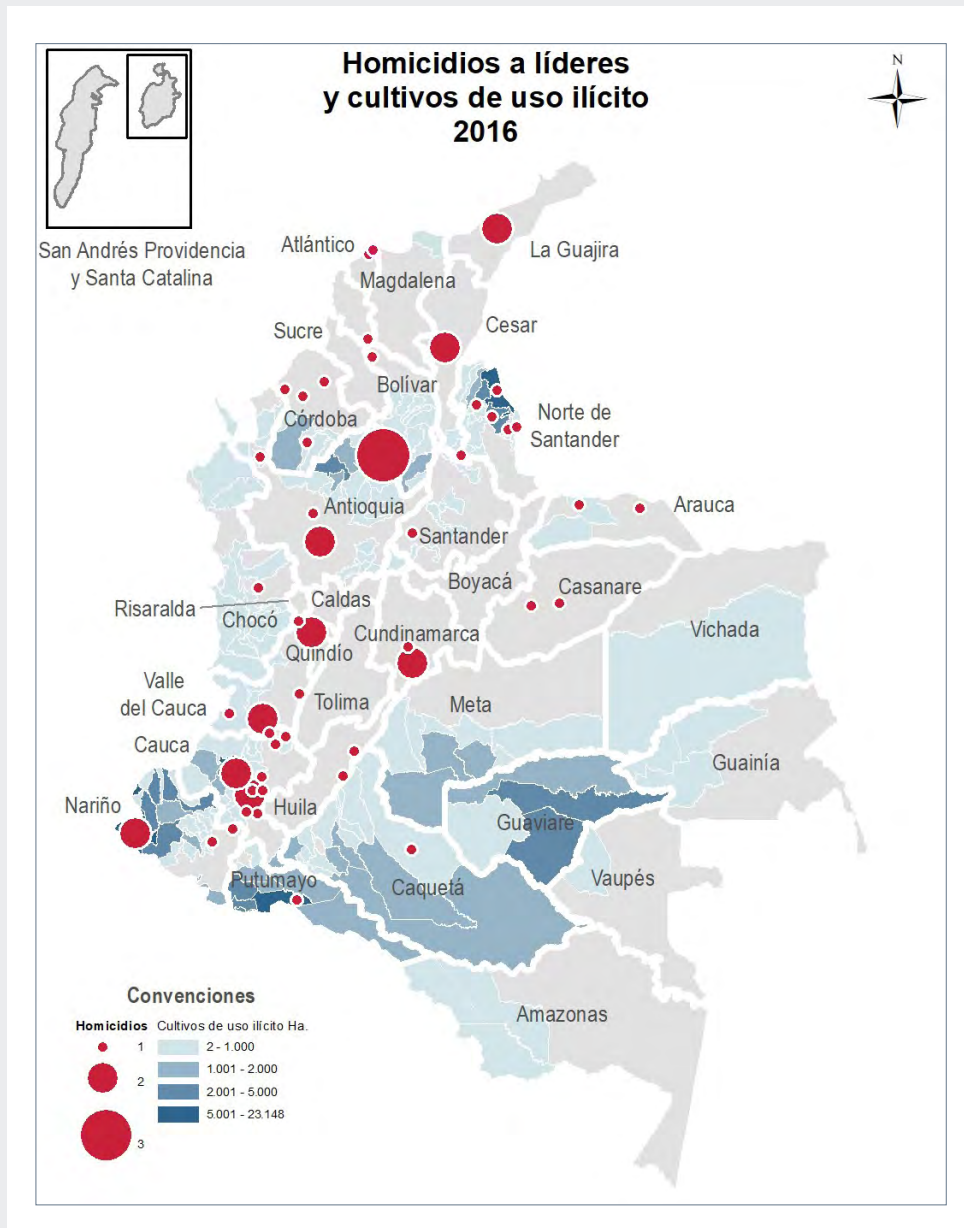
Los resultados del análisis muestran que la presencia de cultivos de uso ilícito puede tener un vínculo directo con los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI)<sup>22</sup>, en el año 2016 el total de cultivos de uso ilícito en el país ascendió a 146.139 hectáreas, en 2017 a 171.495 hectáreas y en 2018 se presentó una reducción de 2.476,81 hectáreas, registrándose así un total de 169.018,19 hectáreas a 31 de diciembre de 2018.

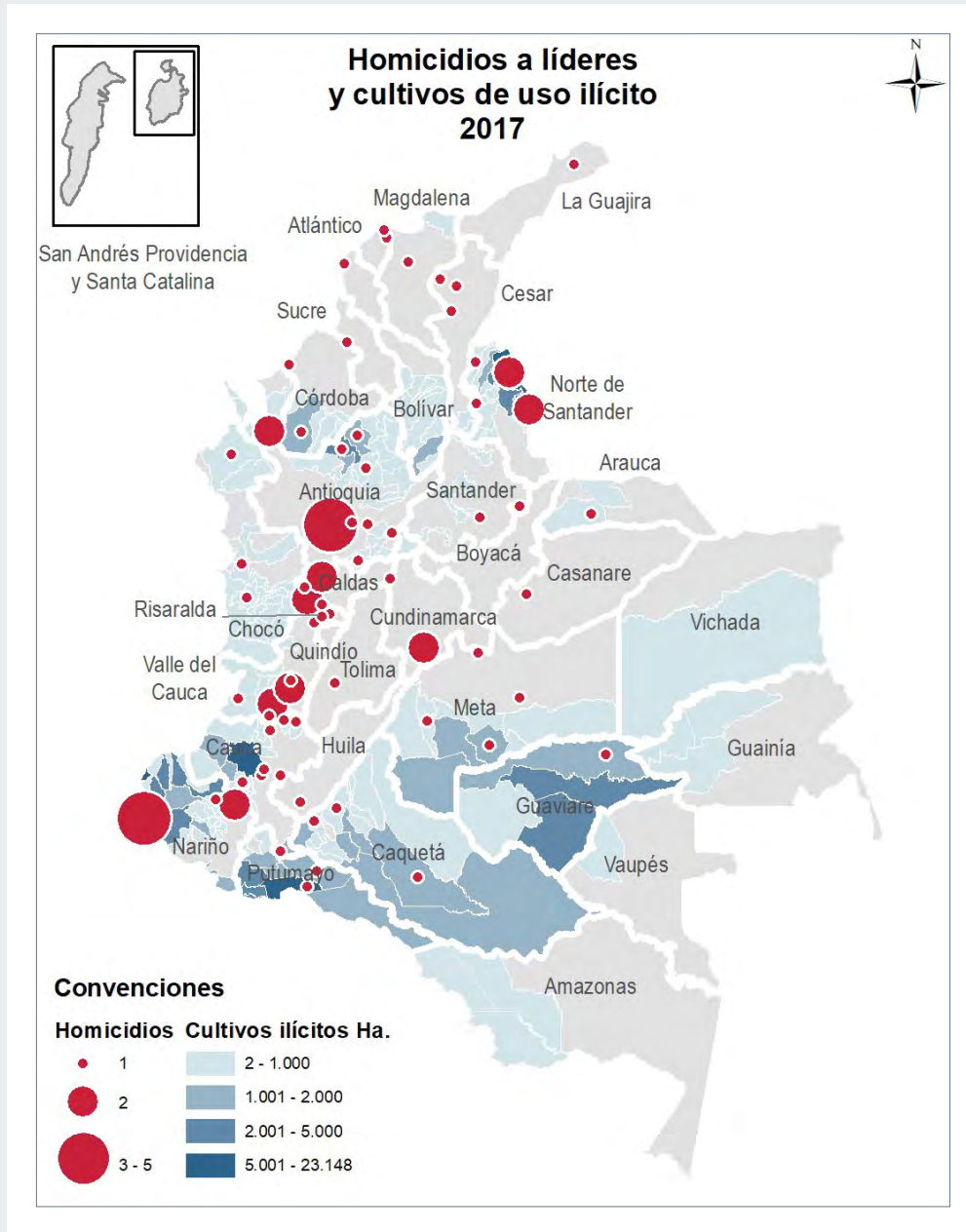
---

22 Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). Disponible en: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio> Último dato disponible a 2018.

El mapa 2 muestra la relación entre las zonas con hectáreas sembradas de cultivos de uso ilícito y los homicidios de líderes, lideresas y personas de defensoras de derechos humanos en el 2016 y 2017, respectivamente.

**Mapa 2.** Comparación entre los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos y la presencia de cultivos ilícitos 2016-2017





Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con base en información del Cuerpo Élite de la Policía Nacional – Derechos Humanos y SIMCI<sup>23</sup>.

23 Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). Disponible en: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio>.

En la siguiente tabla se observa la relación entre los departamentos que en 2016 presentaron el mayor número de hectáreas con cultivos de uso ilícito y los homicidios de líderes, lideresas y sociales y personas defensoras de derechos humanos.

**Tabla 3.** Cifras comparadas entre presencia de cultivos de uso ilícito por hectárea y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2016

<b>Hectáreas de cultivos de uso ilícito sembradas en departamentos con registro de homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2016</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Total ha</b>	<b>Número de homicidios</b>
<b>Antioquia</b>	456,74	4
<b>Arauca</b>	6,34	1
<b>Caquetá</b>	403,29	1
<b>Cauca</b>	5.365,45	5
<b>Córdoba</b>	573,86	1
<b>Nariño</b>	23.147,95	2
<b>Norte de Santander</b>	17.466,76	6
<b>Putumayo</b>	7.453,44	1
<b>Valle del Cauca</b>	680,47	1
<b>Total</b>	<b>55.554,3</b>	<b>22</b>

*Fuente:* Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con información suministrada por el Cuerpo Élite de la Policía y SIMCI.

A partir de esta información se evidencia que en 2016 en el 38,01% de las hectáreas de cultivos ilícitos del país (55.554,3) se presentaron 22 homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

Por su parte, en 2017, los departamentos donde coincidieron el registro de casos de homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos con la presencia de cultivos de uso ilícito fueron Antioquia, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca.

**Tabla 4.** Cifras comparadas entre presencia de cultivos de uso ilícito por hectárea y homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2017

<b>Hectáreas de cultivos de uso ilícito sembradas en departamentos con registro de homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2017</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Total ha</b>	<b>Número de homicidios</b>
<b>Antioquia</b>	7.059,57	3
<b>Caquetá</b>	3.424,95	4
<b>Cauca</b>	2.324,64	6
<b>Chocó</b>	217,56	4
<b>Córdoba</b>	1.629,68	1
<b>Guaviare</b>	1.401,33	1
<b>Meta</b>	86,72	1
<b>Nariño</b>	20.282,29	6
<b>Norte de Santander</b>	14.777,86	6
<b>Putumayo</b>	15.284,16	3
<b>Valle del Cauca</b>	1.091,72	2
<b>Total</b>	<b>67.544,48</b>	<b>37</b>

Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con información del Cuerpo Élite de la Policía Nacional y SIMCI.



### **CAPÍTULO 3.** DIAGNÓSTICO

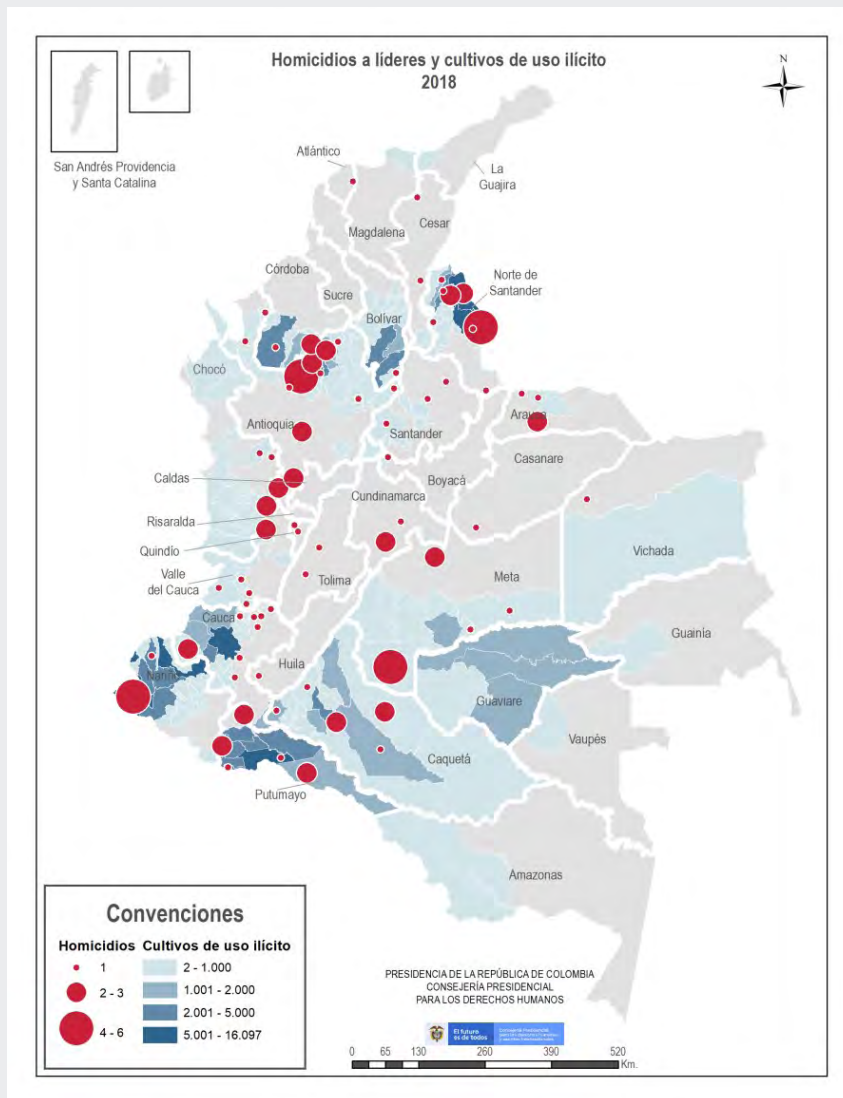
Con base en la tabla 4 se puede afirmar que para el 2017 aumentó el número de departamentos que registraron homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en zonas con presencia de cultivos de uso ilícito. En total, son 11 los departamentos en los que coincidieron estas dos variables<sup>24</sup>.

El siguiente mapa muestra la relación entre las zonas del país con presencia de cultivos ilícitos y los homicidios de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, ocurridos en 2018.

---

<sup>24</sup> Los municipios que tienen el 39,38% (67.544,48 hectáreas) del total de hectáreas cultivadas de coca en el país (171.495 hectáreas) tuvieron homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

**Mapa 3.** Comparación entre los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos y la presencia de cultivos ilícitos 2018.



**Fuente:** Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con base en información del Cuerpo Élite de la Policía Nacional – Derechos Humanos y SIMCI<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). Disponible en: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio>.

La siguiente tabla muestra que en 2018 aumentó el número de departamentos con hectáreas de cultivos de uso ilícito (83.412,9 hectareas) que registraron homicidios de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos.

**Tabla 5.** Cifras comparadas entre presencia de cultivos de uso ilícito por hectárea y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2018

<b>Hectáreas de cultivos de uso ilícito sembradas en departamentos con registro de homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2018</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Total ha</b>	<b>Número de homicidios</b>
<b>Antioquia</b>	9.116,08	16
<b>Arauca</b>	7,44	1
<b>Bolívar</b>	728,93	1
<b>Boyacá</b>	2,8	1
<b>Caquetá</b>	6.121,25	8
<b>Cauca</b>	1.078,13	6
<b>Chocó</b>	395,07	3
<b>Córdoba</b>	2.201,26	1
<b>Meta</b>	827,06	6
<b>Nariño</b>	19.551,43	5
<b>Norte de Santander</b>	26.127,13	15
<b>Putumayo</b>	16.110,46	9
<b>Santander</b>	4,39	2
<b>Valle del Cauca</b>	1.140,76	3
<b>Total</b>	<b>83.412,19</b>	<b>77</b>

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

En total fueron 14 los departamentos en que coincidieron estas dos variables<sup>26</sup>.

El análisis general evidencia una coincidencia entre las regiones del país con mayor presencia de cultivos de uso ilícito y los departamentos en los que han ocurrido más homicidios de líderes, lideresas y personas defensoras de los derechos humanos.

### **3.3.1.2. Explotación ilícita de yacimientos mineros<sup>27</sup>**

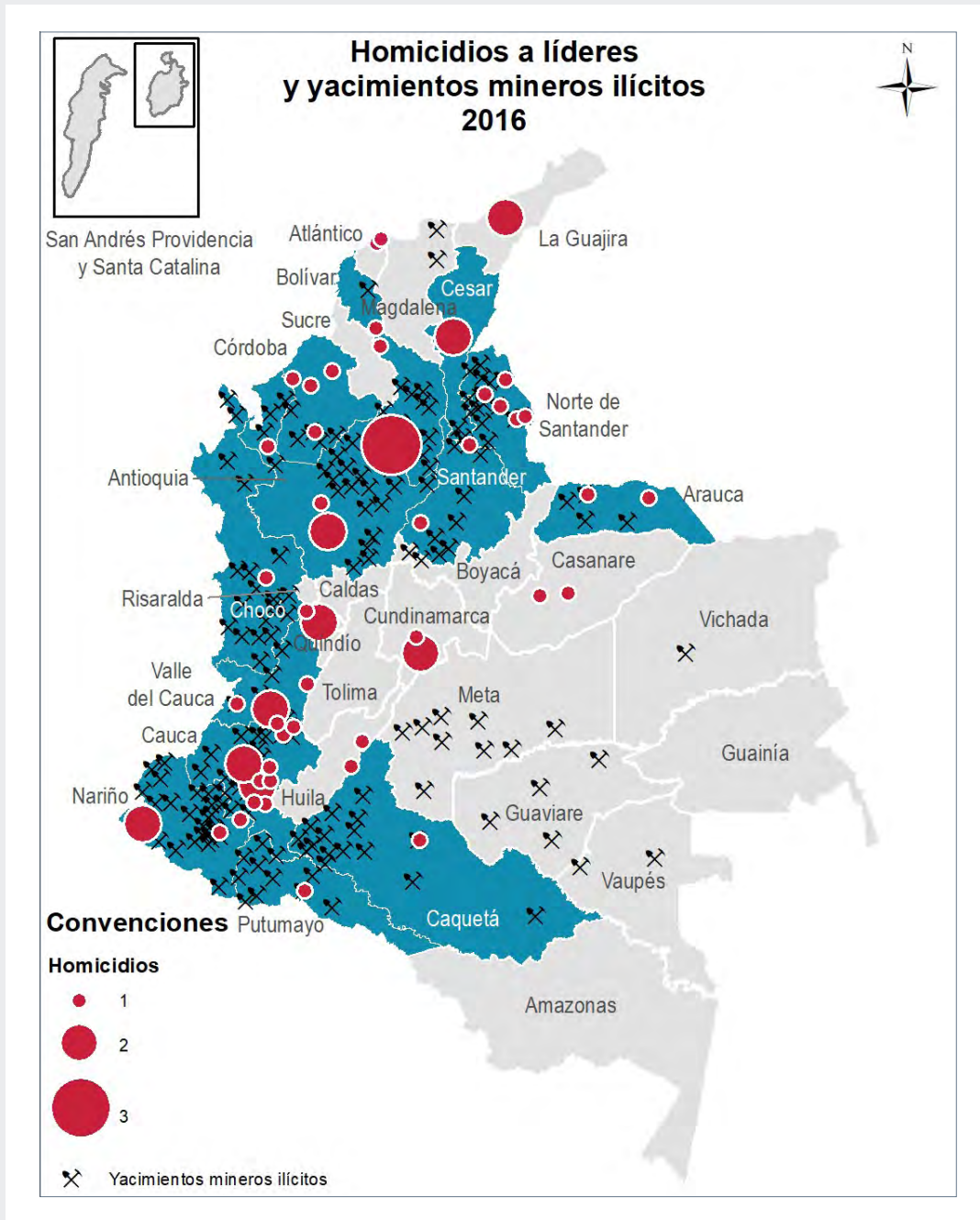
Ahora bien, a partir de las cifras revisadas, se observa que existe una relación entre la existencia de explotación de yacimientos mineros ilícitos y la ocurrencia de homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en ciertos territorios. Para el año 2016, se identificaron 9 departamentos en donde se evidenció una coincidencia entre estas dos variables. En el 2017, el número aumentó a 12, mientras que para el año 2018 la coincidencia se dio en 13 departamentos.

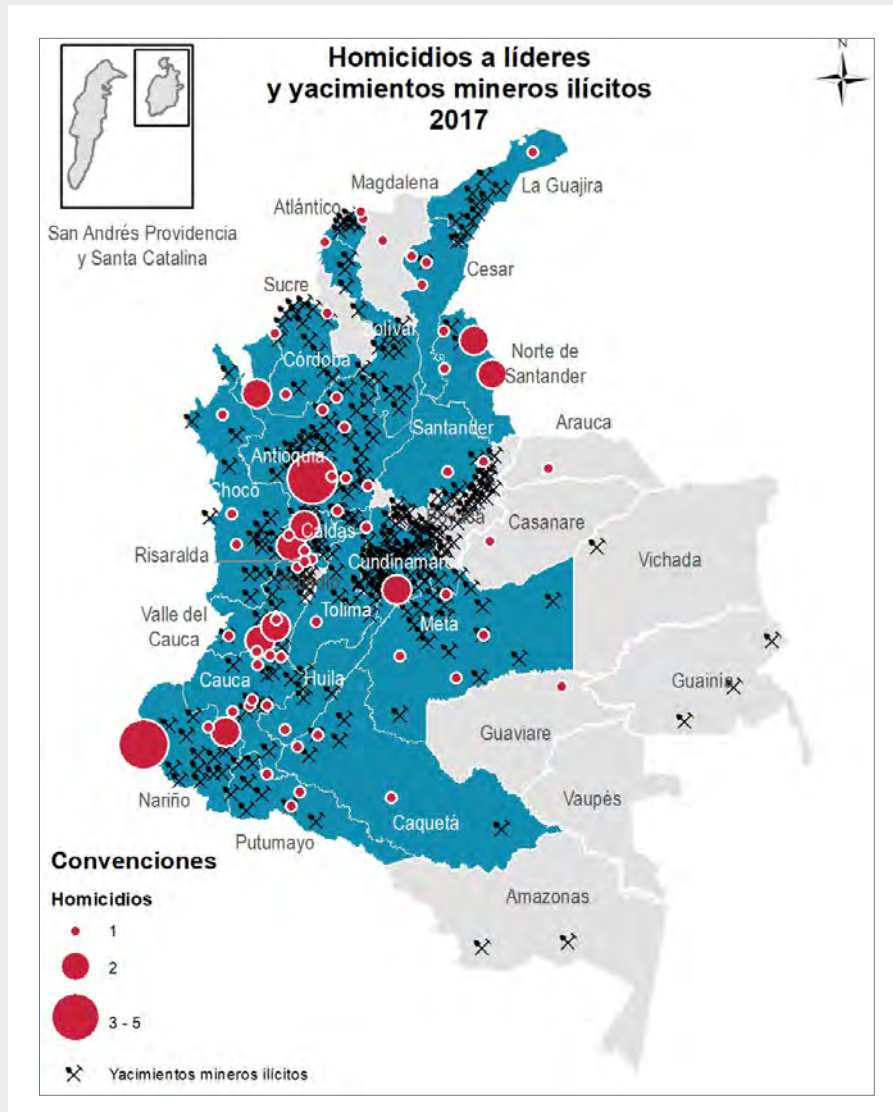
---

26 Los municipios que tienen el 49,35% (83.412,19 hectáreas) del total de hectáreas cultivadas de coca del país (169.018,19) tuvieron homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

27 La información para el análisis de este acápite solo se encuentra disponible hasta el primer semestre de 2019, según fuente de información Policía Nacional.

**Mapa 4.** Comparación entre los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos y la explotación ilícita de yacimientos mineros 2016-2017.





**Fuente:** Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con información de la Policía Nacional.

El mapa 4 muestra las zonas del país que en 2016 y 2017 tenían presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros, así como presentaron homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Cabe resaltar que la ocurrencia de este fenómeno puede efectuarse en las zonas colindantes con esta actividad ilegal.

### CAPÍTULO 3. DIAGNÓSTICO

En el 2016 los departamentos donde existían yacimientos mineros ilícitos que coincidieron con los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos fueron Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca (Ver tabla 6).

**Tabla 6.** Cifras comparativas entre presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2016

<b>Departamentos y municipios con presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros con registro de homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2016</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Total municipios</b>	<b>Número de homicidios</b>
<b>Antioquia</b>	1	3
<b>Arauca</b>	1	1
<b>Caquetá</b>	1	1
<b>Cauca</b>	3	5
<b>Córdoba</b>	1	1
<b>Nariño</b>	1	3
<b>Norte de Santander</b>	6	6
<b>Putumayo</b>	1	1
<b>Valle del Cauca</b>	1	1
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>21</b>

Fuente: Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con información de la Policía Nacional.

En la tabla 6 se puede observar que en 2016 16 municipios en los que había explotación ilícita de yacimientos mineros registraron 21 casos de homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Estos representan el 34,4% del total de los homicidios registrados en el país durante ese año.

Con respecto a 2017, fueron 7 los departamentos que presentaron coincidencia entre la variable de yacimientos mineros ilícitos y los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Los departamentos con mayores registros fueron Antioquia, Cauca, Caquetá y Meta.

**Tabla 7.** Cifras comparativas entre presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2017

<b>Departamentos y municipios con presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros con registro de homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2017</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Total municipios</b>	<b>Número de homicidios</b>
<b>Antioquia</b>	6	6
<b>Caquetá</b>	2	2
<b>Cauca</b>	4	4
<b>Cesar</b>	1	1
<b>Meta</b>	2	2
<b>Putumayo</b>	1	1
<b>Valle del Cauca</b>	1	1
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>17</b>

Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con información de la Policía Nacional<sup>28</sup>.

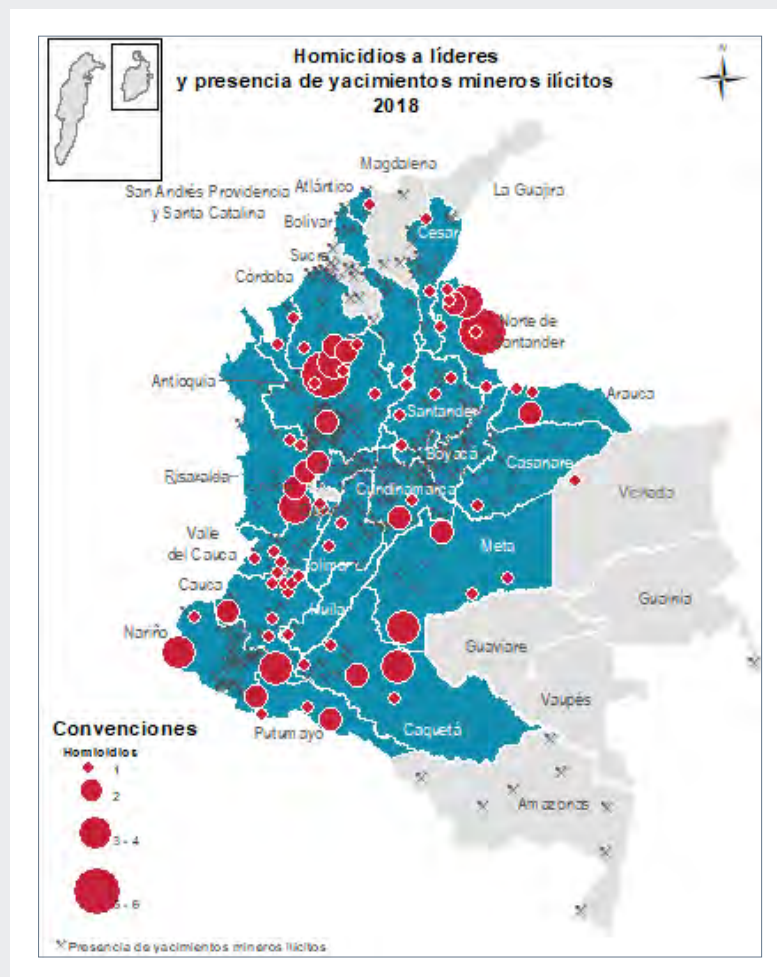
<sup>28</sup> Las cifras de la tabla se ajustaron con relación al último informe de la Consejería, debido a la actualización realizada por la fuente de información (PONAL, 2017).



En la tabla 7, se observa que, en 2007 en 17 municipios con presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros se registraron 17 homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, que representan un 20,24% del total de registros que para ese año fue de 84 casos.

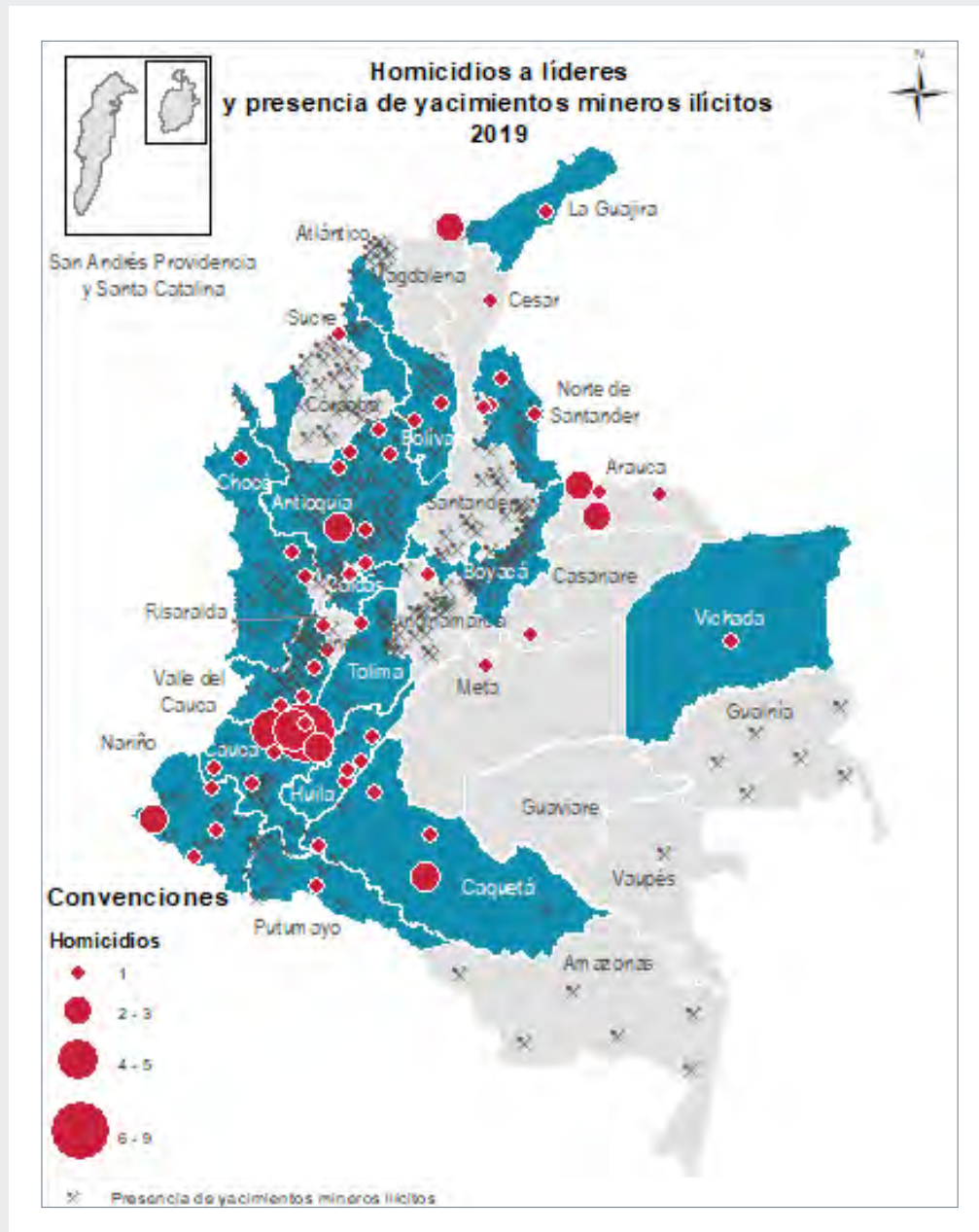
El siguiente mapa muestra la coincidencia entre los homicidios de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en 2018 el primer semestre de 2019, y las zonas del país con presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros.

**Mapa 5.** Comparación entre los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos y la explotación ilícita de yacimientos mineros 2018- primer semestre 2019



## Marco de Política Pública

de Protección Integral y Garantías para Líderes y Líderesas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos



Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con información de la Policía Nacional.

Durante el 2018, se identificó que en 34 de los 299 municipios donde existía explotación ilícita de yacimientos mineros, lo que equivale a un 11,71%, se registraron 58 homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, estos representan el 51,75% del total de registros que para el 2018<sup>29</sup> fue de 114 casos (Ver tabla 8).

**Tabla 8.** Cifras comparativas entre presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2018

<b>Departamentos y municipios con presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros con registro de homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2018</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Total municipios</b>	<b>Número de homicidios</b>
<b>Antioquia</b>	6	13
<b>Caquetá</b>	2	2
<b>Cauca</b>	7	8
<b>Chocó</b>	2	2
<b>Córdoba</b>	1	1
<b>Nariño</b>	1	3
<b>Norte de Santander</b>	5	12
<b>Putumayo</b>	4	8
<b>Tolima</b>	1	1
<b>Valle del Cauca</b>	5	8
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>58</b>

Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con información de la Policía Nacional.

<sup>29</sup> Las cifras de la tabla se ajustaron con relación al último informe de la Consejería, debido a la actualización realizada por la fuente de información (PONAL, 2018).

Tal como muestra la tabla anterior el año 2018 presenta un aumento en la coincidencia entre el homicidio de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos y la presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros.

**Tabla 9.** Cifras comparadas entre presencia de explotación ilícita de yacimiento minero y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos primer semestre 2019

<b>Departamentos y municipios con presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros con registro de homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos 2019</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Total municipios</b>	<b>Número de homicidios</b>
<b>Antioquia</b>	5	5
<b>Bolívar</b>	1	1
<b>Caquetá</b>	1	1
<b>Cauca</b>	7	16
<b>Chocó</b>	2	2
<b>Nariño</b>	3	4
<b>Norte de Santander</b>	3	3
<b>Putumayo</b>	1	1
<b>Valle del Cauca</b>	5	5
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>38</b>

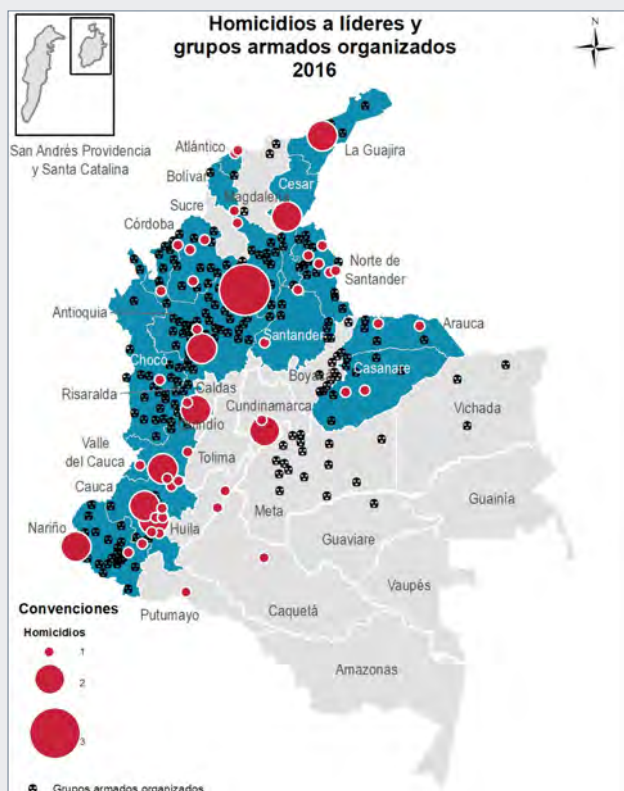
Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con información de la Policía Nacional.

De acuerdo con la información de la tabla 9, durante el primer semestre de 2019, el número de homicidios en 28 municipios con presencia de explotación minera ilegal fue de 38 casos.

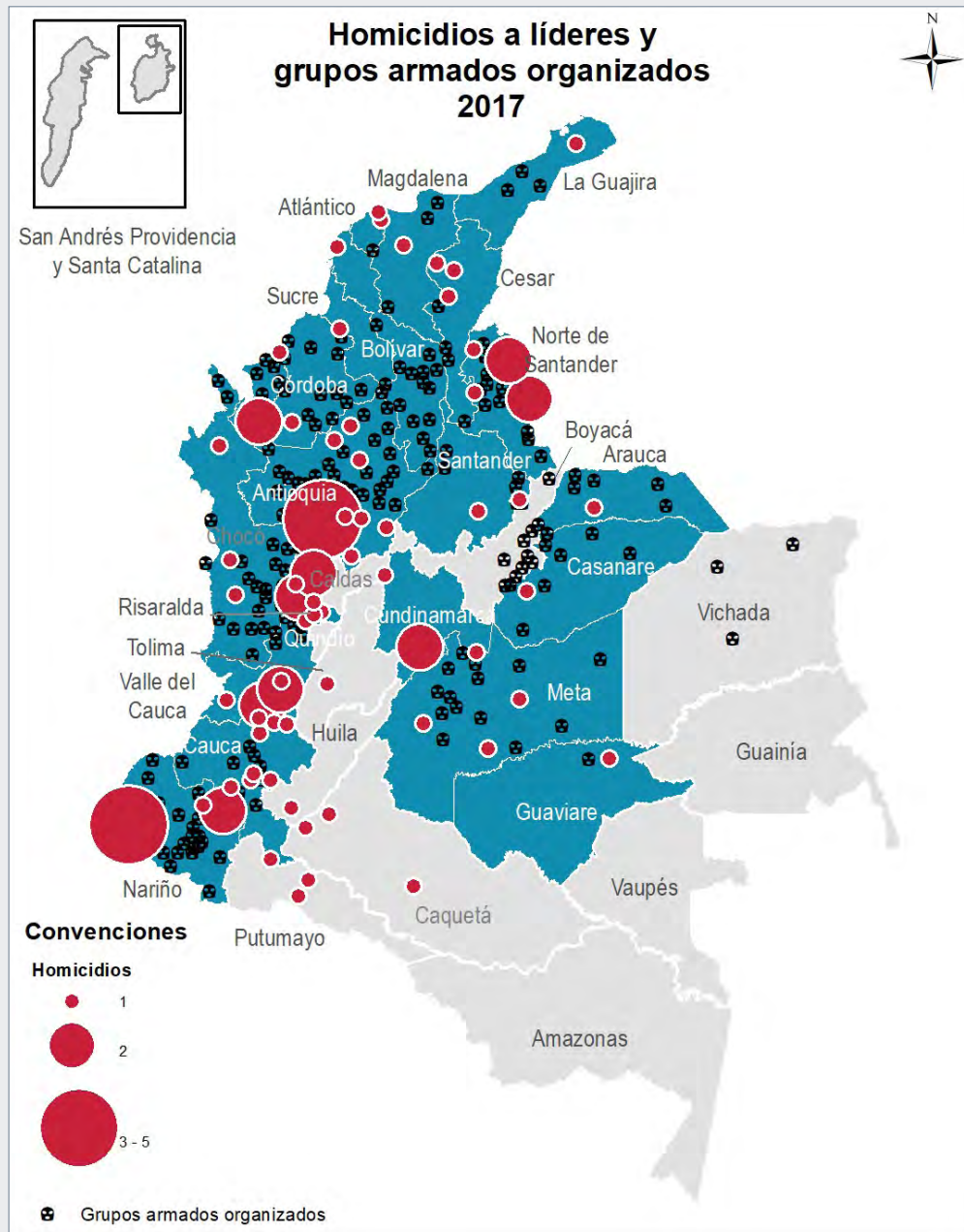
### 3.3.1.3. Presencia de Grupos Armados Organizados (GAO)<sup>30</sup>

Al comparar las zonas con presencia de GAO y los registros de homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, en 2016, se observa que, 18 municipios donde se presentaron 23 homicidios que representan el 37,7% del total de casos reportados ese año (61 casos), coinciden con la presencia de GAO. Por su parte, en 2017 se identificó la coincidencia entre los homicidios y la presencia de estas estructuras en 31 municipios, en los que tuvieron lugar 37 casos que representan el 40,05% del total de homicidios reportados durante este año (84 casos).

**Mapa 6.** Comparación entre los homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos y la presencia de grupos armados organizados 2016-2017



30 La información para el análisis de este acápite solo se encuentra disponible hasta el primer semestre 2019, según fuente de información Policía Nacional. Cifras preliminares con corte a 30 de junio de 2019.



Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con base en la Policía Nacional<sup>31</sup>.

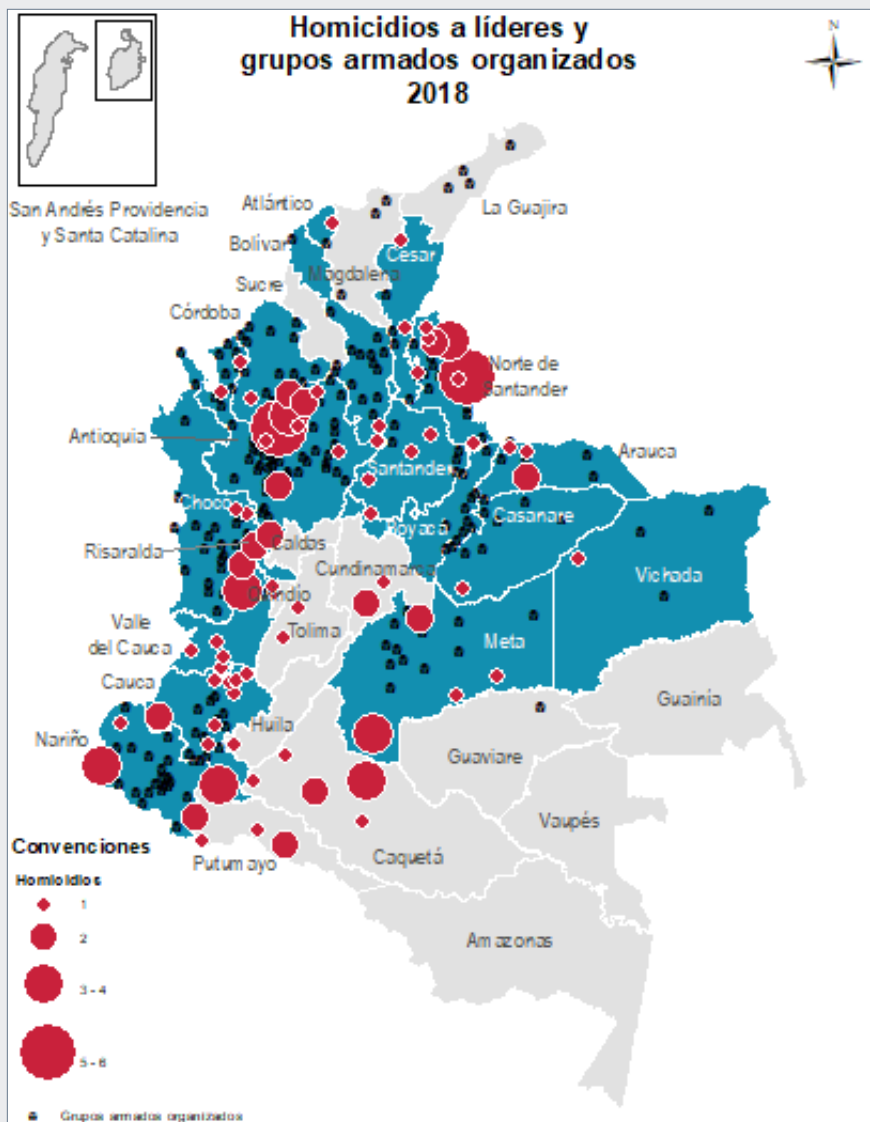
31 Estimaciones con base en información suministrada por Policía Nacional al Observatorio de Derechos Humanos de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, para la construcción de los mapas de riesgo 2016, 2017 y 2018.

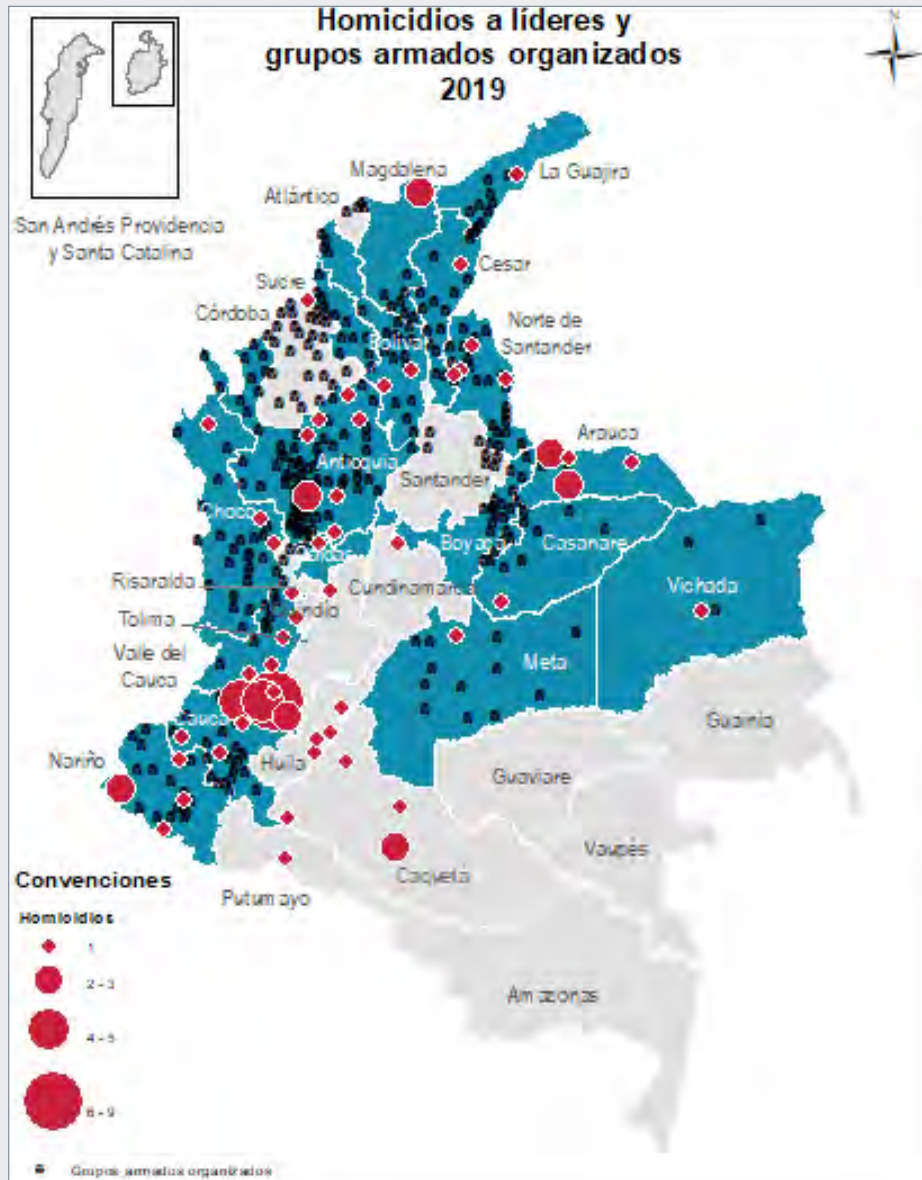
**CAPÍTULO 3.**  
DIAGNÓSTICO

Por lo anterior, las cifras presentadas muestran una alta relación entre estas dinámicas territoriales y los eventos de homicidios registrados.

El siguiente mapa presenta la coincidencia entre los homicidios de líderes, lideresas y defensores de los derechos humanos en 2018 y el primer semestre de 2019 y las zonas con presencia de GAO.

**Mapa 7.** Comparación entre los homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos y la presencia de grupos armados ilegales 2018-primer semestre 2019.





Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con base en información de la Policía Nacional<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Estimaciones con base en información suministrada por la Policía Nacional al Observatorio de Derechos Humanos de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, para la construcción del mapa de riesgo 2018 y primer semestre de 2019 (cifras preliminares corte 30 de junio de 2019).



### CAPÍTULO 3. DIAGNÓSTICO

De los 114 homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos ocurridos en el 2018, 51 casos representan el 44,74% del total en el país que coincidieron con la presencia de grupos armados organizados. Por su parte, en 2019<sup>33</sup>, de los 79 homicidios reportados que representan el 44,30% del total ocurrido durante lo corrido de este año, 35 coincidieron con la presencia de grupos armados organizados.

#### **3.3.2. Conclusión general de los tres factores de riesgo frente al homicidio de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos.**

En conclusión, existe una alta coincidencia entre los tres factores analizados y los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019. Así, del total de 338 homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, registrados

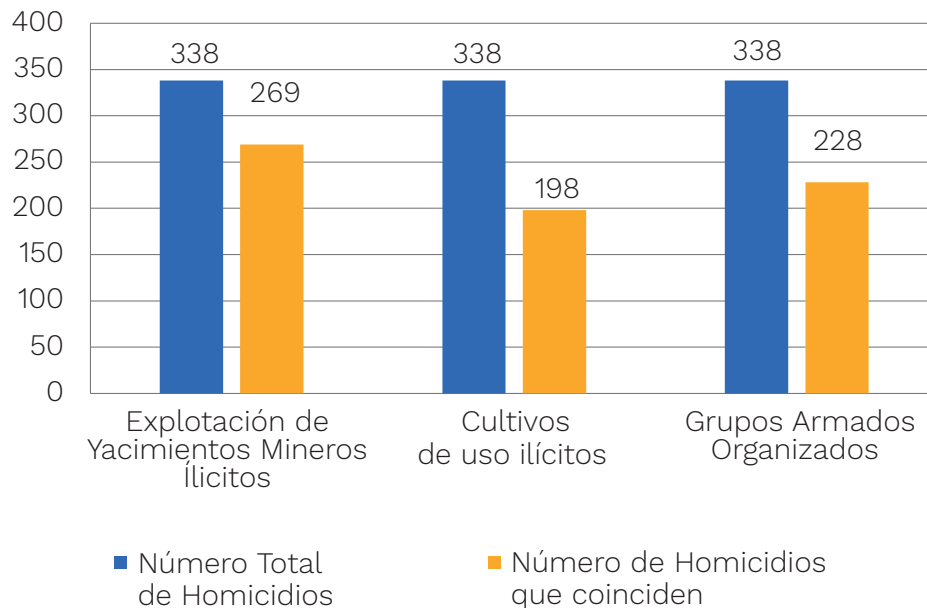
durante estos tres años y 6 meses, se evidencia que el mayor número de homicidios se corresponde con zonas con presencia de explotación ilícita de yacimientos mineros (269 casos), el segundo con la presencia de grupos armados organizados (228 homicidios) y finalmente, con zonas con cultivos de uso ilícito<sup>34</sup> (198 casos). Como consecuencia de estas dinámicas en algunos municipios se presentan dos o tres de los factores considerados (Ver gráfico 5).



33 Se aclara que a la fecha aún hay casos en proceso de verificación.

34 La información de cultivos uso ilícitos solo está para 2016, 2017 y 2018.

**Gráfico 5.** Número de homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos coincidentes con factores de riesgo sobre el total de homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos (2016-primer semestre de 2019).



**Fuente:** Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con información de la Policía Nacional<sup>35</sup> y el SIMCI. \*La información de cultivos de uso ilícitos solo está para 2016, 2017 y 2018.

### 3.4. Avance en el esclarecimiento de homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos (2016-2019)

Para el Estado colombiano es importante tener en cuenta la definición de la Corte Interamericana de De-

<sup>35</sup> La información de la explotación ilícita de yacimientos mineros y grupos armados organizados solo está para 2016, 2017, 2018 y Primer Semestre de 2019 con corte 30 de junio 2019 (cifras preliminares 2019).

rechos Humanos sobre el concepto de impunidad. A este respecto en un caso la Corte afirmó que la impunidad es “(...) la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por los medios legales y disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de Derechos Humanos y la total indefensión de la víctima y de sus familiares”<sup>36</sup>.

De igual manera, la Corte ha manifestado que la investigación debe realizarse: “(...) con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependan de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios,

---

36 Caso Paniagua Morales y otros contra Guatemala, serie C, n° 37, sentencia del 8 de marzo de 1998 (fondo), párr. 173.

sin que la autoridad busque efectivamente la verdad”<sup>37</sup>.

Por lo anterior, el Gobierno considera que la gestión en materia de investigación debe ser evaluada teniendo en cuenta los avances procesales. Es decir, se debe considerar el número de actos procesales relevantes que, en el caso penal, inician desde la identificación del presunto responsable que permite sustentar ante un juez la procedencia de una orden de captura y culmina con la acusación, acto mediante el cual se inicia la fase del juicio.

### **3.4.1. Casos en jurisdicción ordinaria**

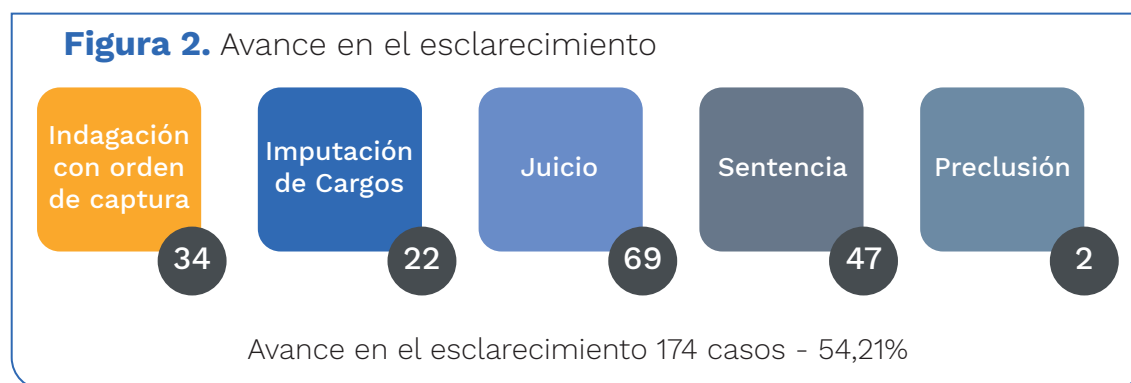
De los 321 casos<sup>38</sup> que están en conocimiento de la Fiscalía General, 174 cuentan con avance en el esclarecimiento: Esta cifra

---

37 Niños de la calle (Villagrán Morales y otros contra Guatemala) serie C, n°. 63, sentencia del 19 de noviembre de 1999 (fondo), párr. 226.

38 Naciones Unidas ha reportado 338 casos desde 2016 a la fecha. De estos, 11 han sido asumidos por la Jurisdicción Especial Indígena y 6 casos pasaron a la Justicia Penal Militar. De los casos asumidos por la Jurisdicción Indígena 6 cuentan con sentencia condenatoria. Así, los casos bajo conocimiento de la Fiscalía General de la Nación son 321.

corresponde al 54,21% del total de los homicidios conocidos por la FGN (Ver figura 2).



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Corte: 3 de diciembre de 2019.

Es importante destacar que el avance en el esclarecimiento de homicidios contra líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos demuestra la efectividad de la estrategia implementada por la entidad.

**Tabla 10.** Casos en justicia ordinaria por año

Avance	2016	2017	2018	2019
<b>Número de víctimas<sup>39</sup></b>	61	81	103	76
<b>Indagación con orden de captura</b>	3	6	16	9
<b>Imputación de cargos</b>	3	7	6	6
<b>Juicio</b>	17	20	24	8
<b>Sentencia</b>	14	17	13	3
<b>Preclusión</b>	0	0	2	0
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>50</b>	<b>61</b>	<b>26</b>
<b>Avance en el esclarecimiento</b>	<b>60,66%</b>	<b>61,73%</b>	<b>59,22%</b>	<b>34,21%</b>

Fuente: Fiscalía General de la Nación. Corte: 3 de diciembre de 2019.

<sup>39</sup> Cifras reportadas por ONU bajo conocimiento de la FGN.

**CAPÍTULO 3.**  
DIAGNÓSTICO

De acuerdo con la información de la Tabla 10, en 2018 la FGN tuvo un avance en el esclarecimiento del homicidio doloso correspondiente al 22,53% de los casos; en tanto que para los líderes, lideresas y personas defensoras de los derechos humanos fue de 59,2%. Adicionalmente, en lo que va corrido de 2019, la tasa de esclarecimiento en homicidio doloso es de 30,06%, mientras que para los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos ascendió a 34,21%.

Teniendo en cuenta el carácter de los casos con avance de esclarecimiento, el siguiente gráfico presenta los perfiles de los responsables.



Fuente: Fiscalía General de Nación.

Según información del gráfico 6, de los 174 casos que se encuentran en esclarecimiento se observa que en el 60% la responsabilidad es atribuible a Grupos Armados Organizados, Grupos Delictivos Organizados y Grupos de Delincuencia Común Organizada. En cuanto al 37% restante los principales responsables fueron particulares.

Como parte del avance en el esclarecimiento de homicidios contra los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos, durante el periodo comprendido entre el año 2016 y el 2019, en el marco de las actividades investigativas y la articulación entre el Cuerpo Élite de la Policía Nacional y la FGN, se han obtenido resultados trascendentales en torno a la desarticulación de estructuras responsables de homicidios y amenazas contra esta población; destacando 305 capturas, 2 aprehensiones, la emisión de 47 órdenes de captura, 1 neutralización y 30 imputaciones. Los resultados mencionados han sido contundentes contra estructuras como el Clan del Golfo, Los Caparros, ELN, Los Pelusos, Grupos

Armados Organizados Residuales y Delincuencia Común Organizada. Aunado a lo anterior, fue dispuesto el despliegue de ocho comisiones investigativas del Cuerpo Élite en los departamentos de mayor afectación, con dedicación exclusiva a la atención e investigación de hechos contra líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

### 3.5. Alertas tempranas

El Sistema de Alertas Tempranas es el instrumento con el cual la Defensoría del Pueblo acopia, verifica y analiza de manera técnica, información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil y advierte a las autoridades concernientes con deber de protección para que se coordine y brinde una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas.

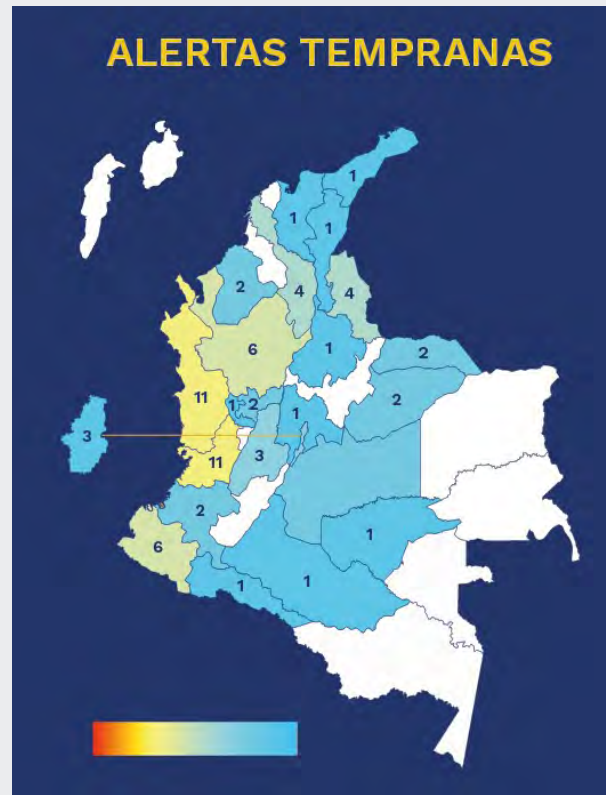
El componente de respuesta rápida a las alertas tempranas se articula a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Esta Comisión tiene como funciones coordinar e impulsar



las medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo, de modo que las entidades y autoridades competentes adopten de manera urgente las medidas necesarias y pertinentes para prevenir y conjurar los riesgos y amenazas” (Decreto 2124, 2017).

En ese sentido, la Secretaría Técnica de la CIPRAT ha recibido 134 Alertas Tempranas, de las cuales 68 fueron emitidas después del 7 de agosto del 2018, alertando 113 municipios de 24 departamentos. Todas las alertas fueron puestas en conocimiento de las autoridades territoriales y demás entidades objeto de recomendaciones para adelantar las acciones urgentes en el marco de sus competencias frente a los escenarios descritos. El Mapa 8 muestra la distribución de las alertas por departamento.

**Mapa 8.** Distribución geográfica de las Alertas Tempranas del 2019



Fuente: Subdirección de Seguridad y Convivencia- Coordinación CIPRAT.

De acuerdo con esta información, se observa que los departamentos con mayor número de Alertas Tempranas fueron Chocó con 11 en 14 municipios, Valle del Cauca con 11 en 12 municipios, Nariño con 6 en 15 municipios y Antioquia con 6 en 12 municipios.

### **3.5.1. Sesiones de la CIPRAT para el seguimiento a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo**

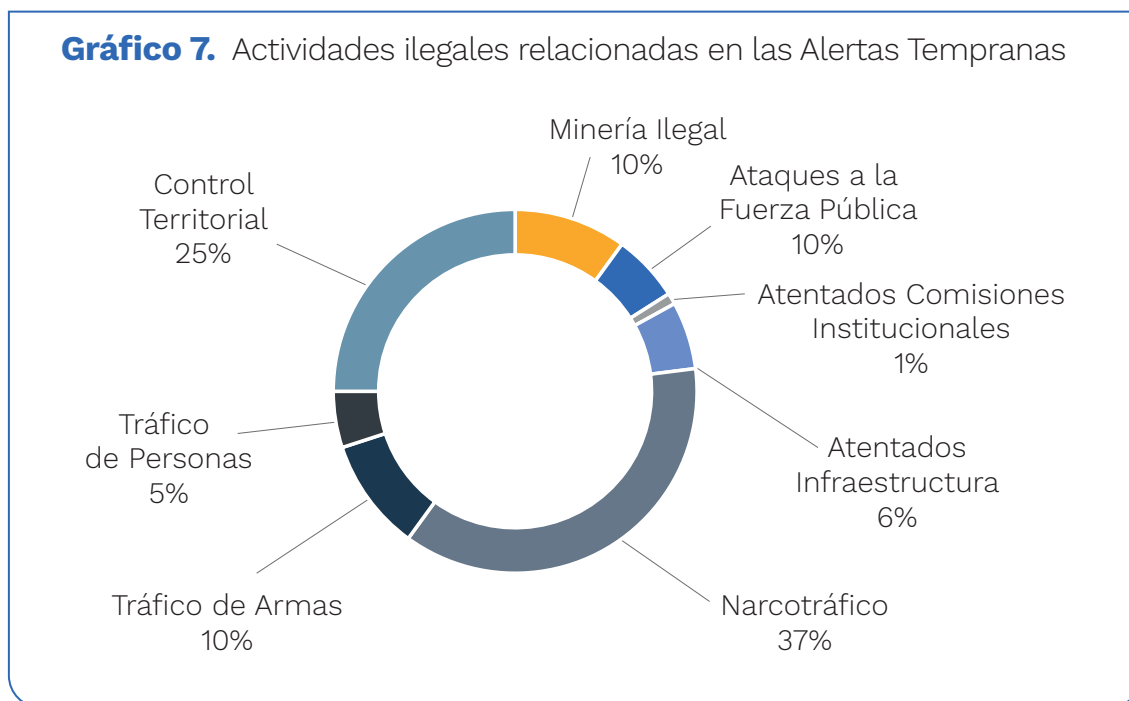
La Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas efectúa seguimiento a las actividades propuestas en las recomendaciones planteadas por la Defensoría del



Pueblo dentro de cada Alerta Temprana. Para esto se han efectuado 111 sesiones, de las cuales 68 han sido desarrolladas dentro de los 10 días hábiles posteriores a la emisión de la Alerta Temprana y 43 como segundo seguimiento dentro de los 9 meses posteriores a la emisión de la misma.

### 3.5.2. Actividades ilegales

Haciendo un análisis de las actividades ilegales mencionadas en cada Alerta Temprana, se observa que las acciones violentas que se generan en los territorios obedecen a la necesidad de los Grupos Armados Organizados de disputar el control territorial para poder ejercer actividades ilegales como el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico de personas, la minería ilegal, entre otras (ver gráfico 7).

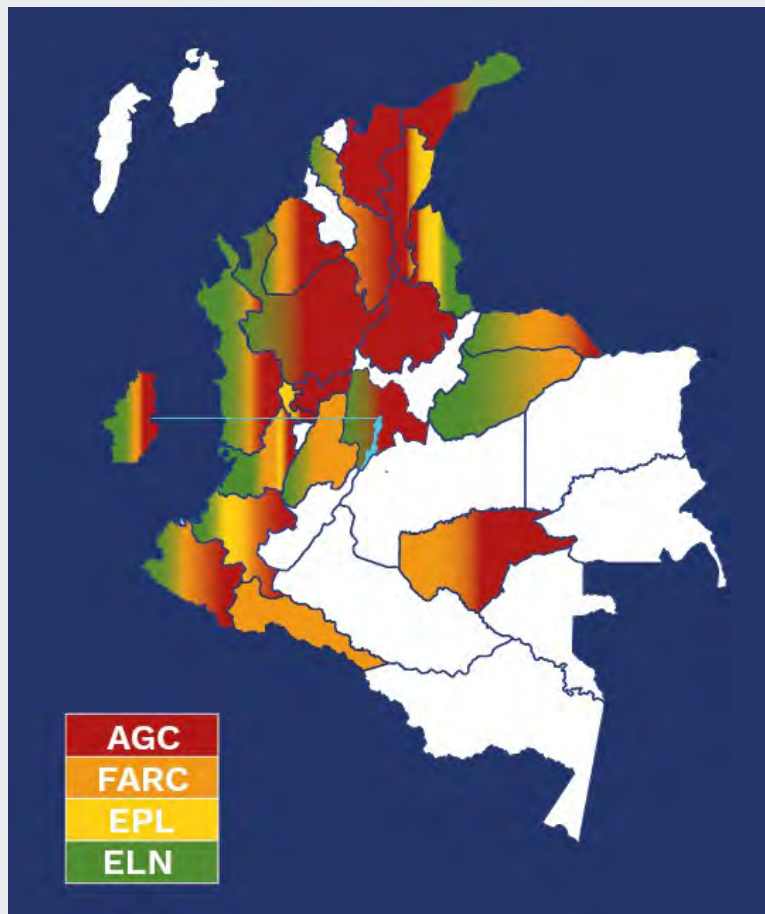


Fuente: Subdirección de Seguridad y Convivencia - Coordinación CIPRAT.

### 3.5.3. Agentes generadores de violencia

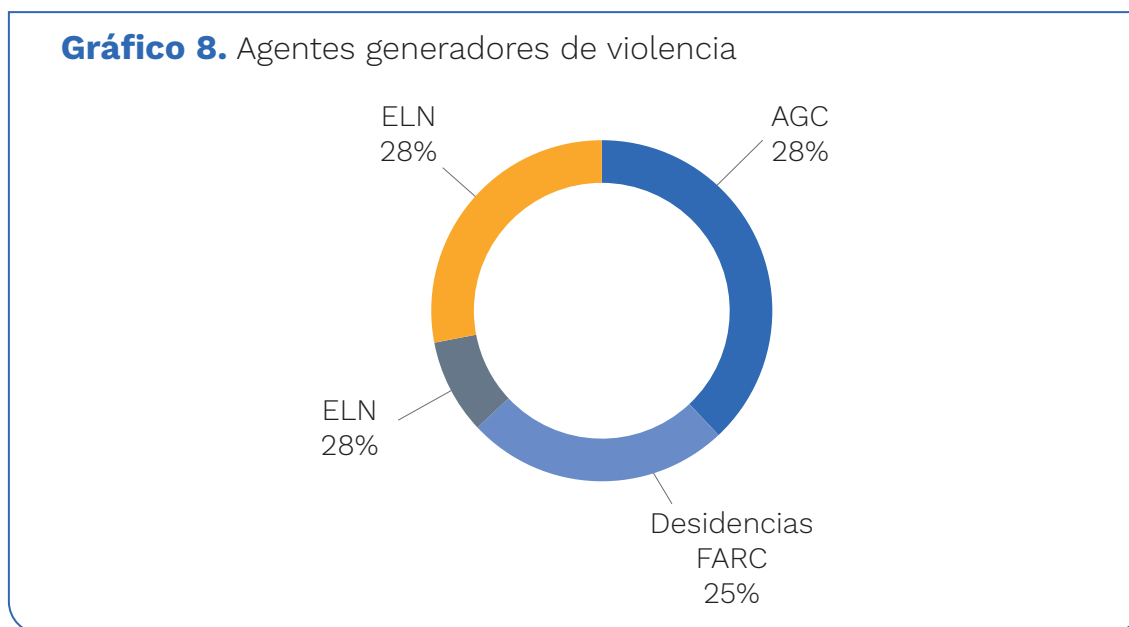
De acuerdo con la información inmersa en la Alertas Tempranas, con referencia a los Grupos Armados Organizados, el mapa 9 muestra su influencia por departamento.

**Mapa 9.** Agentes generadores de violencia



Fuente: Subdirección de Seguridad y Convivencia - Coordinación CIPRAT.

Los departamentos más afectados son aquellos donde se realiza alguna fase en la cadena del narcotráfico, del tráfico de armas y del de personas.



**Fuente:** Subdirección de Seguridad y Convivencia- Coordinación CIPRAT.

En el gráfico 8 se observa que las principales estructuras generadoras de violencia en el país son las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional y las disidencias de las FARC-EP.

### **3.6. Otras vulneraciones al derecho a defender los derechos humanos**

La Procuraduría General de la Nación a través de su informe “Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia” (PGN, 2018) evidenció que, en el caso de los homicidios de defensores de

derechos relacionados con la tierra o el territorio, las cifras son significativas. En dicho informe la Procuraduría pudo recabar suficiente información que permite afirmar que los homicidios de los líderes y lideresas de tierras en los dos últimos años, han estado marcados por la recomposición criminal en las zonas que han sufrido el rigor de las dinámicas de la violencia de las organizaciones al margen de la ley, y responden a estrategias orientadas a desarticular y desanimar las luchas legítimas por los derechos relacionados con la tierra.

Las débiles garantías a la labor de defensa de los derechos humanos se evidencian además, en los riesgos, amenazas y en otras violaciones a los derechos a la libertad e integridad de personas, grupos y comunidades que adelantan una labor de defensa de los derechos humanos, en particular, en los territorios rurales dispersos.

Lo anterior afecta, principalmente, a campesinos, autoridades indígenas y afrocolombianas, líderes de procesos de restitución de tierras y del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Esto no significa que las

amenazas y daños contra otros liderazgos sociales hayan cesado.

En el caso de los territorios ancestrales se conjugan violencias contra las acciones de defensa del territorio y los recursos naturales que ejercen los pueblos indígenas. Las comunidades están en resistencia frente a estos temas y es por eso que son víctimas de restricciones a la movilidad, confinamiento, despojo de tierras, desplazamiento, riesgos por presencia de minas antipersonal, amenazas y asesinatos de líderes, lideresas y miembros de las guardias indígenas.

Entre 2016 y 2019 los Pueblos Indígenas se han enfrentado a circunstancias relacionadas de manera directa con la reagrupación de grupos armados organizados y las disidencias de las FARC, quienes operan con más fuerza en territorios con precaria presencia de la institucionalidad.

Si bien el país ha avanzado en el control territorial de estas zonas, subsisten municipios donde impera la presencia de grupos armados que por los motivos expuestos ponen en riesgo la integridad de la población y en especial de quienes visibilizan los problemas y necesidades colectivas.

En estos territorios son evidentes las violaciones a los derechos relacionados con el derecho a ejercer la labor de defensa de los derechos humanos, como son los derechos a la libertad de reunión, de asociación, a acceder y comunicarse con organismos internacionales, la libertad de opinión y de expresión, el derecho a la protesta, a debatir y desarrollar nuevas ideas en materia de derechos humanos, a un recurso efectivo, y a acceder a recursos (Naciones Unidas, 1999).

Así, para los años objeto de estudio 2016 a 2019, el Sistema de Alertas Tempranas emitió advertencias sobre los derechos a la vida y la seguridad personal en un 17% cada uno, seguidos de la integridad y la libertad personal en un 16%. Las posibles afectaciones a las garantías para la labor de defensa de los derechos humanos fueron alertadas en un 10% respecto de la libertad de asociación y en un 3% para las libertades de expresión, opinión y manifestación pacífica, y el acceso a organismos internacionales con un 1%.

Dichas violaciones a los derechos de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos afectan,

además, el tejido social que los rodea, desestimulando la labor de defensa y afectando las capacidades de las organizaciones para trabajar en red y el desarrollo de procesos para la defensa de los derechos humanos en el territorio.

Al respecto, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) indicó que los hechos violentos contribuyen a la “desestructuración del tejido social”, el deterioro del trabajo organizativo y de los liderazgos. Estas circunstancias repercuten en el incremento de la desconfianza entre organizaciones y entre líderes, ruptura en las formas de comunicación, sensación de encierro, silencios, renuncia, miedo y desplazamiento (CNMH, 2018).

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación afirmó que en este tipo de contextos se produce “cooptación de los procesos organizativos de las comunidades para debilitar los liderazgos propios y fraccionar las bases, la creación de organizaciones paralelas para profundizar el fraccionamiento e impedir la representatividad de la comunidad” (Procuraduría General de la Nación, 2018).

Muchas de estas afectaciones responden también a un trasfondo

cultural donde la estigmatización y las violaciones a los derechos humanos están relacionadas. Es así como el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) documentó casos en los que, quienes han participado en diferentes organizaciones sociales como grupos culturales, asociaciones de vecinos, juntas de acción comunal, entre otras, han sido objeto de estigmatización. De este modo, ha manifestado que en determinadas situaciones “la desaparición y los asesinatos de líderes [están enlazados] con la manera como los pobladores fueron estigmatizados a través de rumores que les imputaban vínculos con grupos armados” (CNMH, 2013).

Otro factor que afecta la labor de defensa de los derechos humanos es la existencia de comportamientos que favorecen la corrupción en contra de la labor de defensa de los derechos humanos. Al respecto, la Resolución 1/18 Corrupción y Derechos humanos de la CIDH (2018) concluye que “la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, así como el derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad”.





CUARTO

---

# CAPÍTULO 4

---



---

## 4. Problema central

---

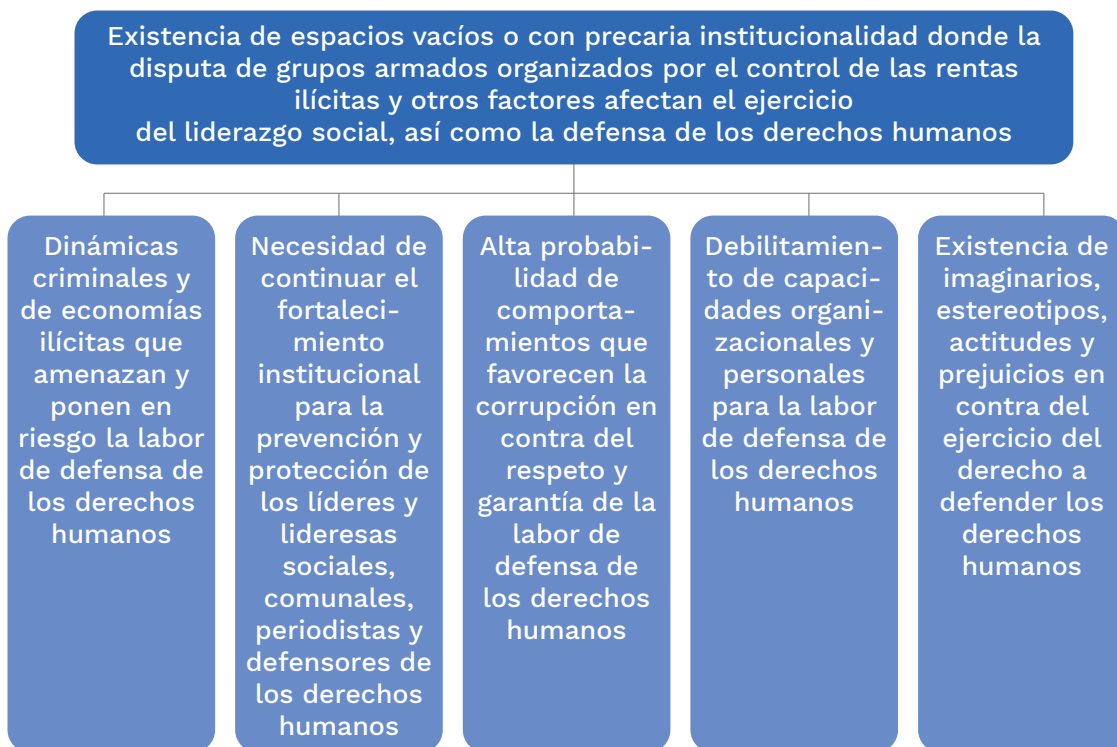
Existencia de espacios vacíos o con precaria institucionalidad donde la disputa de grupos armados organizados por el control de las rentas ilícitas y otros factores afectan el ejercicio del liderazgo social, así como la labor de defensa de los derechos humanos.



### 4.1. Causas directas

Como causas principales se identificaron: i) dinámicas criminales y de economías ilícitas que amenazan y ponen en riesgo la labor de defensa de los derechos humanos; ii) necesidad de continuar el fortalecimiento institucional para la prevención y protección de los líderes y lideresas sociales, comunales, periodistas y defensores de los derechos humanos; iii) alta probabilidad de comportamientos que favorecen la corrupción en contra del respeto y garantía de la labor de defensa de los derechos humanos; iv) debilitamiento de las capacidades organizacionales y personales para la labor de defensa de los derechos humanos; y v) existencia de imaginarios, estereotipos, actitudes y prejuicios en contra del ejercicio del derecho a defender los derechos humanos.

**Figura 3.** Problema central y causas asociadas



### **4.1.1. Bajos niveles de control institucional en territorios con alta complejidad por disputa de rentas ilícitas y otros factores, que afectan la garantía de la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social**

A pesar de la puesta en marcha de diversas políticas públicas para llevar el Estado a todo el territorio nacional, históricamente los gobiernos han tenido dificultades para lograr el control territorial e institucional de vastas zonas del país.

La proliferación de grupos armados que se disputan el control para consolidar economías criminales y aprovechar las rentas ilícitas que se derivan de las mismas ha sido una constante durante las últimas décadas. Esta situación no solo afecta el desarrollo social y económico de estos territorios, sino que eleva los índices de violencia e incrementa la situación de riesgo para la población que se ve sometida al control impuesto por quien ostenta el poder e intimida a través de las armas.

Llevar de manera integral el Estado a los territorios constituye uno de los mayores desafíos del país y del gobierno del presidente Iván Duque. Para afrontarlo, se han definido líneas de acción y estrategias específicas en las Políticas de Defensa y Seguridad y de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Lo anterior, en consonancia con el Pacto por la Legalidad, incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo, que incluye un nuevo abordaje de la seguridad, desde una perspectiva amplia, que materializa el paso del control militar y policial a un control institucional de los territorios para enfrentar la criminalidad y las economías ilegales, y asegurar la presencia del Estado. Se trata de impulsar

## **CAPÍTULO 4.**

### PROBLEMA CENTRAL

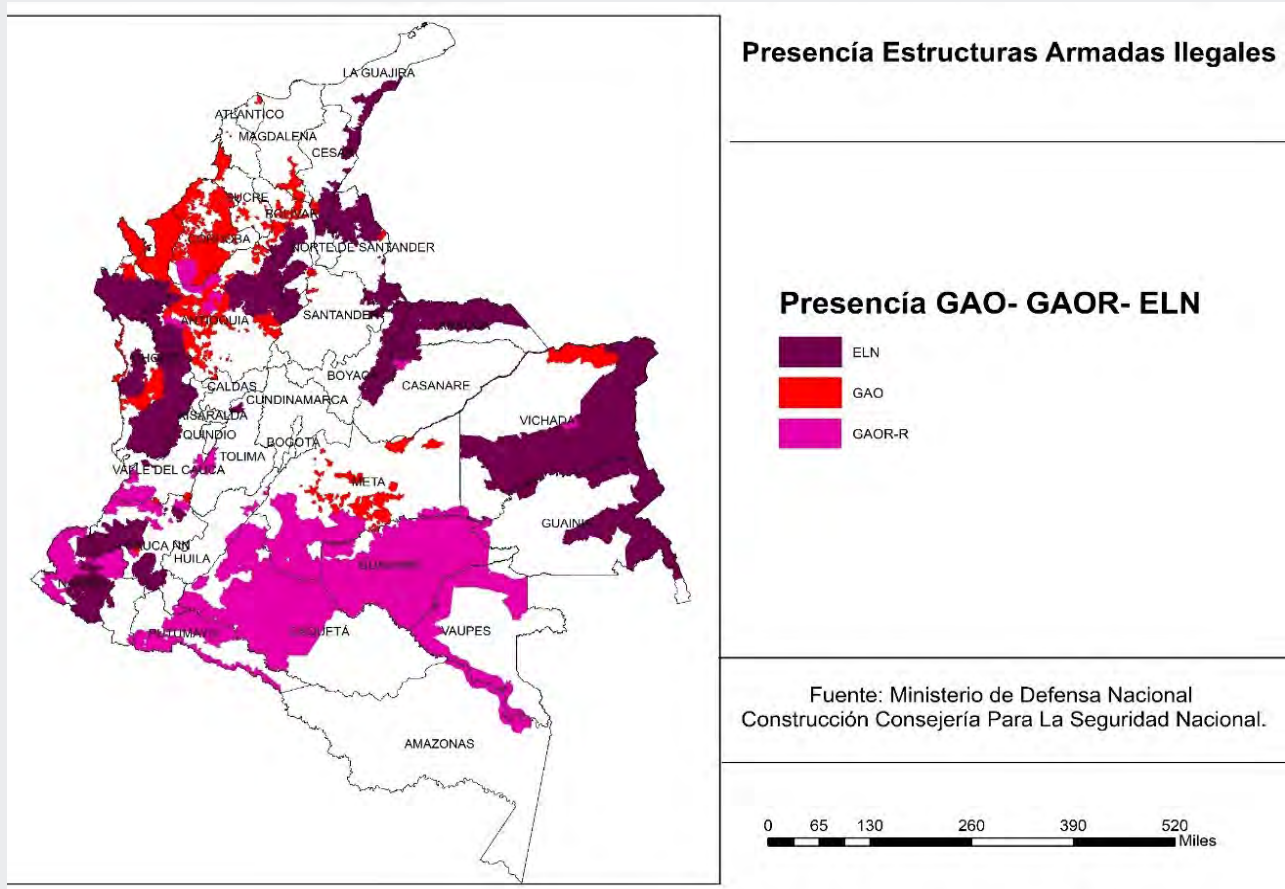
un desarrollo con equidad y crecimiento económico. El objetivo, además de transformar las economías ilícitas en lícitas, es lograr el control institucional de los territorios, proteger a la población, preservar el agua, la biodiversidad y el medio ambiente, fortalecer el control y desarrollo de las fronteras y acelerar la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

De acuerdo con la Ley 1941 de 2018, las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro son regiones afectadas por la criminalidad que ponen en riesgo la seguridad nacional, donde es necesario proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado.

En estas zonas se elevan los factores de riesgo para el liderazgo social y para la labor de defensa de los derechos humanos, en tanto que los grupos armados ilegales defienden a cualquier precio su dominio territorial con el fin de mantener el control de las economías ilícitas. En efecto, las zonas donde proliferan los cultivos ilícitos, el narcotráfico y la extracción ilícita de yacimientos mineros coinciden con una fuerte presencia de grupos armados ilegales.

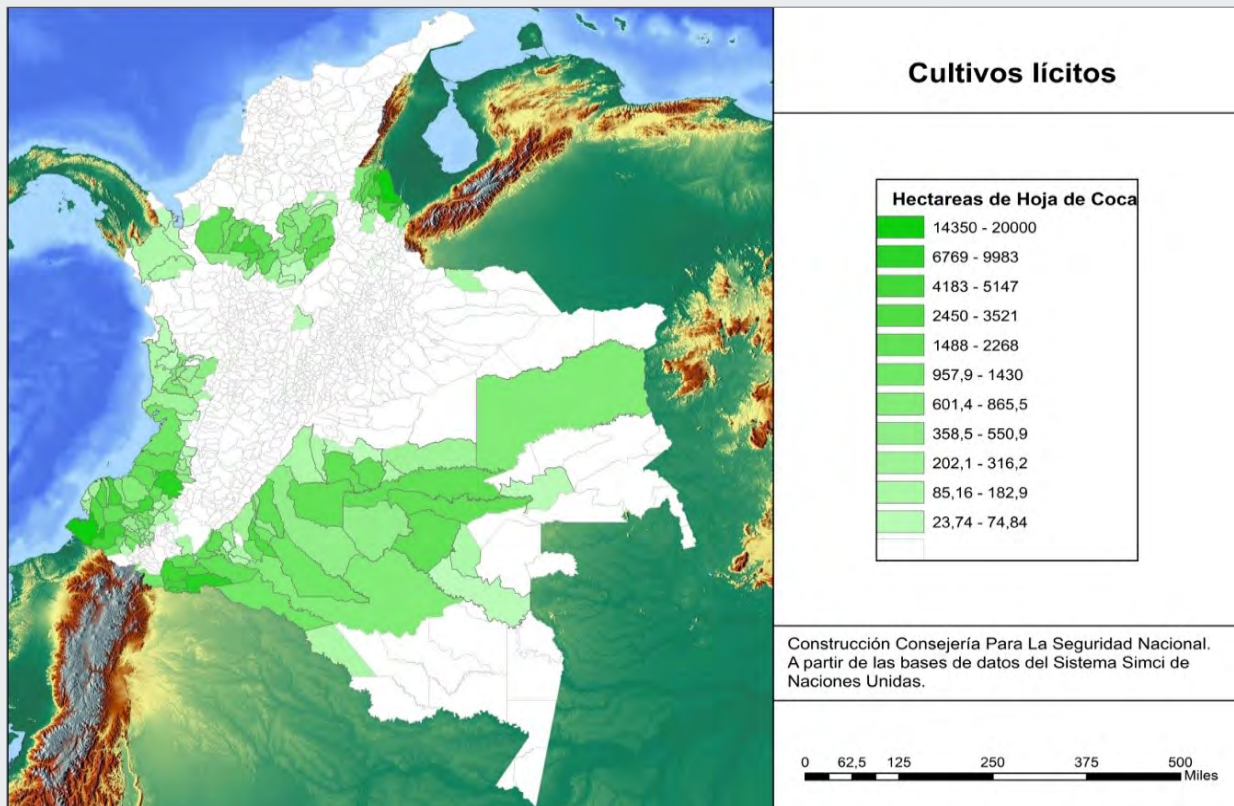
La superposición de estos fenómenos puede observarse en los siguientes mapas.

**Mapa 10.** Presencia de estructuras armadas ilegales



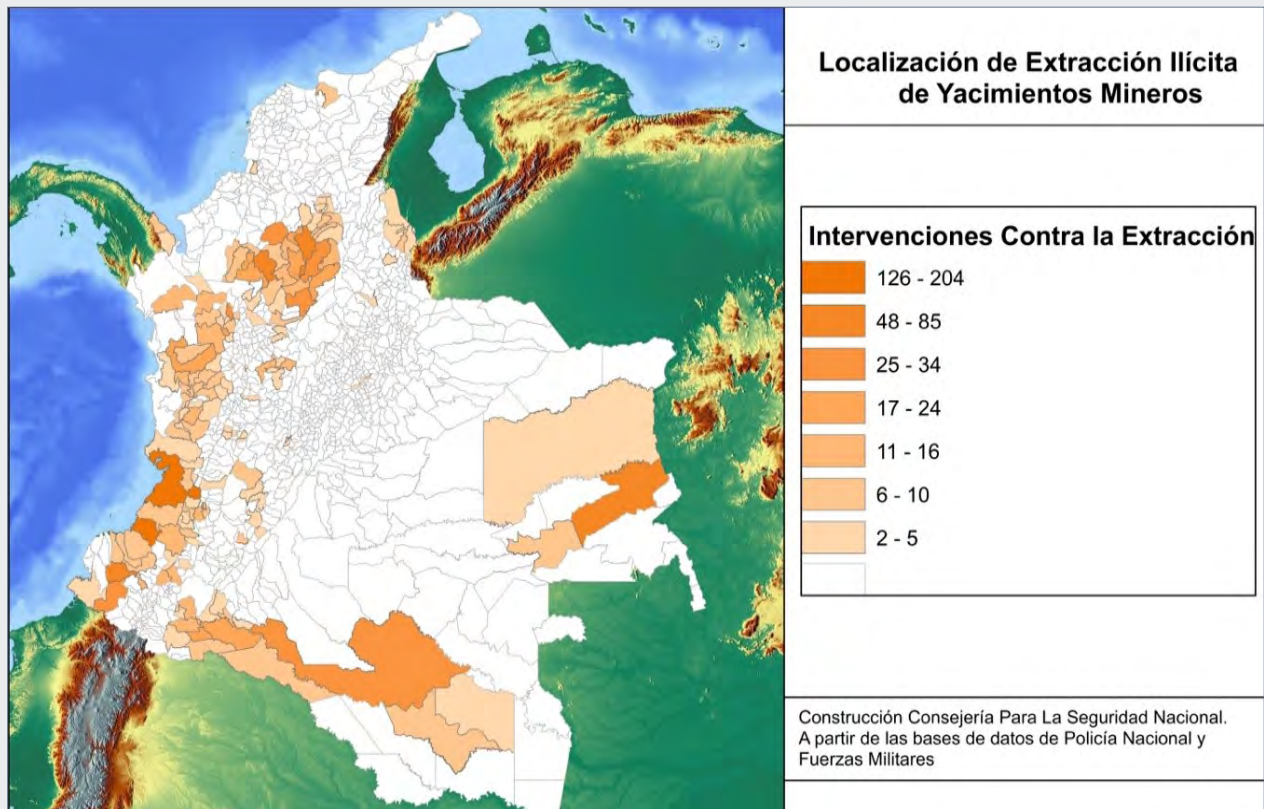
Fuente: elaboración propia Consejería Presidencial de Seguridad Nacional con base en los mapas del Ministerio de Defensa Nacional, 2019.

**Mapa 11.** Cultivos ilícitos



**Fuente:** elaboración propia Consejería Presidencial de Seguridad Nacional a partir de las bases de datos del Sistema Simci de Naciones Unidas, 2019.

**Mapa 12.** Localización de extracción ilícita de yacimientos mineros

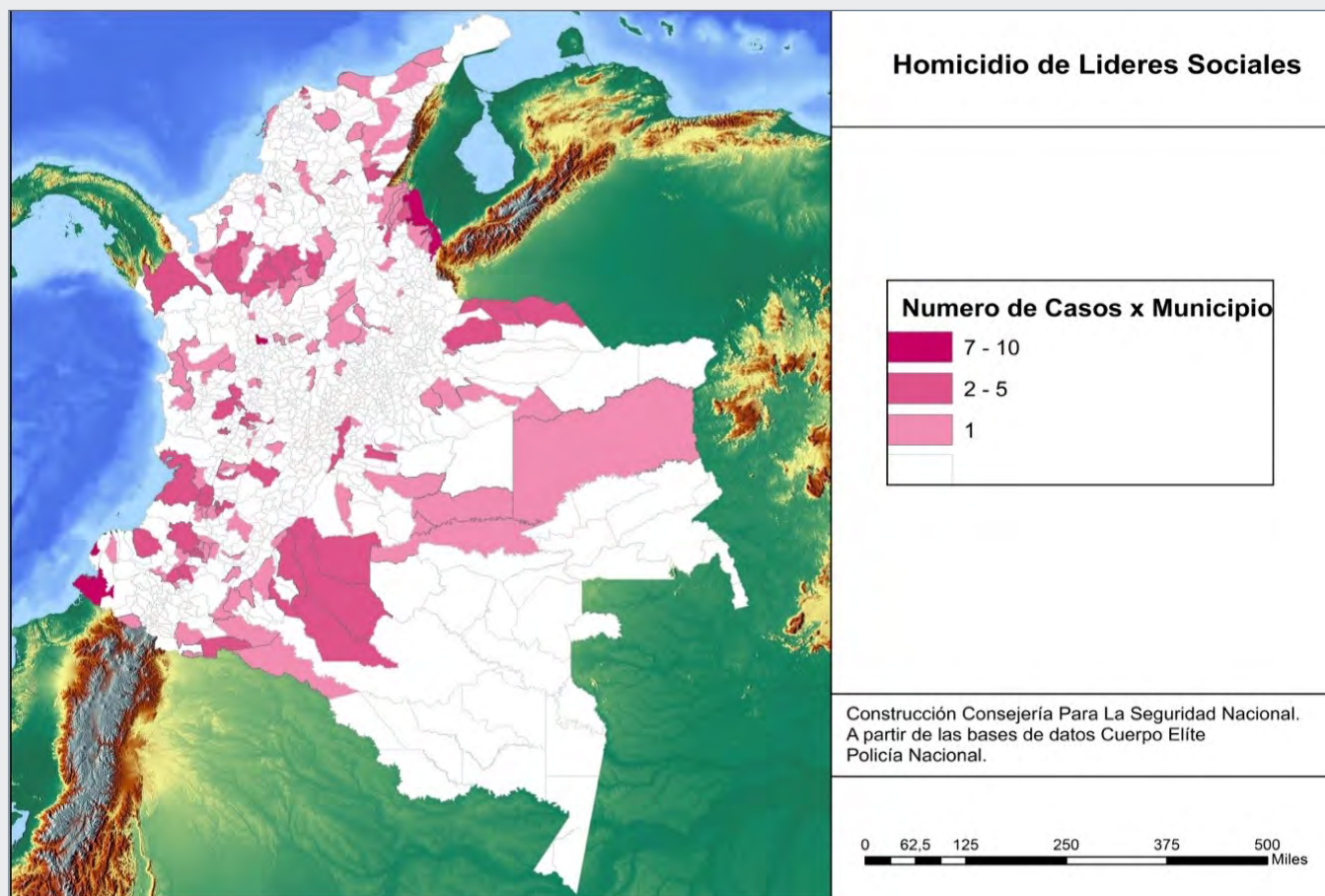


**Fuente:** elaboración propia Consejería Presidencial de Seguridad Nacional a partir de las bases de datos de la Policía Nacional las Fuerzas Militares, 2019.

Al comparar las zonas de influencia de los grupos armados ilegales con las zonas de cultivos ilícitos y de extracción ilícita de yacimientos mineros, se observa una alta coincidencia que confluye con las regiones con mayor índice de homicidios.



**Mapa 13.** Homicidios de líderes y lideresas sociales



**Fuente:** elaboración propia Consejería Presidencial de Seguridad Nacional a partir de las bases de datos del Cuerpo Élite de la Policía Nacional.

Las Zonas Futuro focalizan estos fenómenos, surgen de una visión de seguridad multidimensional que comprende tanto la necesidad de enfrentar las economías ilícitas, en especial la de las drogas ilícitas y la extracción ilegal de minerales, como la importancia

de solventar la ausencia de instituciones estatales o su frágil presencia en los territorios.

Así en el momento de definir las Zonas Futuro, en concordancia con lo señalado por la Ley 1948 de 2018, se debe tener en cuenta la confluencia de factores como espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad, altos índices de criminalidad, déficit en el goce de derechos y necesidad de medidas reforzadas de protección a la población; índices de necesidades básicas insatisfechas, pobreza extrema y alta presencia de población víctima de la violencia. Así mismo, las amenazas al agua, la biodiversidad, el medio ambiente, la integridad del territorio y presencia de economías ilícitas.

Al incorporar esta visión estratégica de los territorios tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 como en las Políticas de Defensa y Seguridad y de Convivencia y Seguridad Ciudadana, y con el fundamento legal que otorga el artículo 2° de la Ley 1948 de 2018, el Gobierno busca dar una respuesta integral y focalizada a las necesidades de los territorios más afectados por la violencia,

la criminalidad y la pobreza con una visión amplia que va más allá del control territorial que puede cumplir la Fuerza Pública. Así también, estas zonas involucran de manera articulada al sector privado, la cooperación internacional y, en general, a la sociedad, bajo el marco de la acción unificada. La afectación a los grupos armados ilegales bajo esta estrategia y la disrupción de las economías ilícitas generarán mejores condiciones para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos y del liderazgo social en los territorios.

### **4.1.2. Necesidad de continuar el fortalecimiento institucional para la prevención y protección de los líderes y lideresas sociales, comunales, periodistas y defensores de los derechos humanos**

El Estado ha propendido a generar políticas y acciones que den cumplimiento a los mandatos constitucionales procurando mayores garantías para la labor de defensa de los derechos humanos, considerando esta como una de sus principales obligaciones.



A pesar de la existencia de las herramientas de política pública para fortalecer las condiciones que requiere la labor de defensa de los derechos humanos, la violación de estos es multicausal y necesita una estrategia integral que permita abordar la complejidad que esto supone.

A pesar de la existencia de las herramientas de política pública para fortalecer las condiciones que requiere la labor de defensa de los derechos humanos, la violación de estos es multicausal y necesita una estrategia integral que permita abordar la complejidad que esto supone.

En este sentido, el programa de protección que coordina la Unidad Nacional de Protección (UNP) evidencia la urgencia de generar una política pública que responda a las necesidades de garantías para la labor de defensa de los derechos humanos. De 8.718 medidas de protección, 4.795 corresponden a personas que realizan actividades de liderazgo y defensa de los derechos humanos (Unidad Nacional de Protección, 2019).

De la misma manera, el Plan de Acción Oportuna, liderado por el Ministerio del Interior, considerando las variables de contexto territorial y los avances en su implementación, reconoce la necesidad de establecer una política de Estado para la prevención de las vulneraciones y la protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos que procure el fortalecimiento institucional para la dirección estratégica, la coordinación e implementación multisectorial y multinivel en los ámbitos político, técnico y administrativo.

Entre estos retos institucionales se identifican limitantes para la articulación estratégica del sector. De acuerdo con la información recabada, el Estado colombiano cuenta con una Política Pública de Prevención, Decreto 1581 de 2017, y con cinco programas específicos en materia de prevención y protección:

- i)** El “Programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades”, Decreto 4912 de 2011, a cargo del Ministerio del Interior.
- ii)** El “Programa integral de seguridad y protección para comunidades y organizaciones en los territorios”, Decreto 660 de 2018.
- iii)** La “Ruta de protección colectiva a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal”, Decreto 2078 de 2017, a cargo del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección (UNP).
- iv)** El “Programa integral de garantías para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos”,

adoptado mediante la Resolución 0845 de 2018.

- v)** El “Sistema Integral de garantías de seguridad para el ejercicio de la “Política, Decreto Ley 895 de 2017.

Asimismo, se identificaron cinco instrumentos de coordinación y articulación en el nivel nacional:

- i)** La Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO), de Prevención y Protección Individual y Colectiva de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de Defensores de Derechos Humanos, Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, y Periodistas, Decreto 2137 de 2018, cuya secretaría técnica está a cargo del Ministerio del Interior.
- ii)** El “Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida”, Decreto 2124 de 2017, a cargo de la Defensoría del Pueblo para el componente de Alerta y del Ministerio del Interior para la coordinación del componente de respuesta rápida.

## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

- iii) La “Comisión Nacional de Garantías de Seguridad”, Decreto 154 de 2017, cuyo objeto es el diseño y seguimiento de la Política Pública y Criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas responsables de homicidios y masacres que atenten contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz<sup>40</sup>.
- iv) El Programa Territorial de Prevención y Protección, Decreto 2252 de 2017, que designa a los gobernadores

y alcaldes como primeros respondientes en materia de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.

- v) La “Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos humanos” establecida mediante el Decreto 1314 de 2016.

Finalmente, para la implementación de los programas se ha adecuado la institucionalidad existente mediante la creación de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, en el interior de la UNP, Decreto 200 de 2017; así como la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atentan contra defensores(as) de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de

---

40 Sobre el funcionamiento la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, es importante señalar la necesidad de coordinar con las autoridades departamentales, distritales y municipales la generación de mesas técnicas para hacer seguimiento a las dinámicas criminales, incluyendo la recepción de reportes y denuncias que contribuyan a complementar el esfuerzo estatal (Decreto 154 de 2017, artículo 3º, función 4). Asimismo, es necesario que la Comisión participe en el seguimiento a las Alertas Tempranas.

## Marco de Política Pública

de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos



los Acuerdos y la construcción de paz, Decreto Ley 898 de 2017.

A la luz de lo anterior, es importante tener en cuenta las situaciones que atraviesan actualmente los pueblos indígenas y la necesidad de formular, de manera bilateral y concertada, un plan de emergencia que contenga acciones para llevarse a cabo por las entidades pertinentes. Esto con el fin de coadyuvar en la protección y garantías para los líderes y lideresas de los pueblos indígenas, mientras el Gobierno nacional inicia la formulación de la Política Pública de Derechos Humanos

## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

de los Pueblos Indígenas, acordada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022, en el capítulo indígena, eje Paz Armonía y Territorio, así como en los compromisos suscritos en el Plan Marco de Implementación de los Acuerdos Étnicos<sup>41</sup>.

En relación con su organización, estos instrumentos constituyen un sistema que tiene la necesidad de articularse, considerando que se evidencian oportunidades de mejora para su alineación. De igual forma, se identifica la duplicidad funcional en términos de los enfoques, los momentos de la prevención, sujetos beneficiarios y derechos por garantizar<sup>42</sup>.

Precisamente, respecto a los enfoques y a los momentos de la prevención, se constata la duplicidad entre el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) y la Estrategia de Prevención, en tanto los tres instrumentos enfocan sus acciones en la identificación y advertencia en materia de prevención temprana, urgente y de garantía de no repetición.

Al analizar el contenido y alcance de las actuaciones de cada instrumento normativo, se identifica que las alertas tempranas, los informes de riesgo y notas de seguimiento, emitidos por la Defensoría del Pueblo para los años 2016 a 2019, son en su mayoría de inminencia (67%), seguidas por las de tipo coyuntural (16%) y las

---

41 El inicio de la concertación del plan de emergencia está programado para enero de 2020. En cuanto a la ruta metodológica para la formulación de la Política Pública de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, conforme al cronograma concertado con las organizaciones indígenas, el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección y el Departamento Nacional de Planeación, debe adelantarse un trabajo mancomunado para revisar las rutas de protección, individuales y colectivas, con el propósito de fortalecer, en un mediano plazo, tanto el gobierno propio como la guardia indígena.

42 Para el desarrollo del análisis de la causa directa: relacionada con la institucionalidad para la prevención y protección

---

de líderes y lideresas sociales, comunales, periodistas y defensores de derechos humanos, se tomaron en cuenta las cifras correspondientes a los cinco departamentos donde ocurrieron con mayor frecuencia e intensidad las violaciones a los derechos de quienes ejercen la labor de defensa de los derechos humanos y sus comunidades. Estos son Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Valle del Cauca y Caquetá.

notas de seguimiento (16%). En este sentido, aunque el SAT, en principio, tenga un enfoque en los tres momentos de la prevención, la naturaleza de sus informes advierte situaciones de riesgo inminentes o consolidadas.

En tanto, la CIPRAT, que recibe y da trámite a las alertas emitidas por el SAT, sigue la misma tendencia ya que prioriza la emisión de recomendaciones respecto de situaciones de riesgo en curso o consolidadas.

Por su parte, la Estrategia de Prevención del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior se enfoca, de manera primordial, en la identificación temprana de las situaciones que pueden generar, en el futuro, posibles escenarios de riesgo. En este sentido, sus recomendaciones están enfocadas más en la prevención temprana (59%), seguida de la prevención urgente (20%) y las garantías de no repetición (10%); adicionalmente, genera recomendaciones para la garantía de derechos (11%).

Así, el principal programa que emite recomendaciones dirigidas a generar condiciones para evitar la aparición de riesgos es el Programa de Prevención y Protección a tra-

vés de la Estrategia de Prevención, en cuyo marco se generan Planes Integrales de Prevención y Protección. De otra parte, el SAT, aunque emite recomendaciones en materia de prevención temprana, mayoritariamente lo hace sobre situaciones de inminencia. Asimismo, la CIPRAT, al trabajar con base en los informes de la Defensoría del Pueblo, enfoca su accionar más en la prevención urgente que en la prevención temprana, y la UNP trabaja sobre situaciones de riesgo consolidadas.

De lo anterior se puede señalar que el enfoque en la prevención temprana tiene serias debilidades; corregirlas permitirá mejorar el factor de percepción de seguridad y generar un efecto en la disminución de programas de protección operados por la UNP.

Respecto a la duplicidad funcional institucional frente a los sujetos beneficiarios, el mayor número de advertencias efectuadas por el SAT para los años 2016 a 2019 no están dirigidas a una población específica, en un 34%. Por su parte, las advertencias de afectación a los niños, niñas y adolescentes representan el 18,93% del total, seguidas de las personas víctimas de violaciones a los derechos





humanos (15%) y de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos (14%) dentro de las que se incluyen las poblaciones de sindicalistas y líderes de comunidades étnicas.

De forma agregada, los Planes Integrales de Prevención de Antioquia, Cauca, Valle del Cauca y Norte de Santander generaron recomendaciones o acciones por implementar para prevenir, proteger o generar

garantías de no repetición respecto de los niños, niñas y adolescentes y personas defensoras de derechos humanos, cada uno con el 13% de los casos; los líderes y lideresas sociales, 12%; las víctimas en un 9%; las poblaciones indígenas, 5%. Con 4% de las recomendaciones estuvieron la población afrocolombiana, las mujeres, los miembros de misión médica y los ex combatientes de las extintas FARC-EP. Por su parte, los campesinos, los jóvenes y la población migrante representaron el 3% de las advertencias, y la comunidad LGBTI y los sindicalistas un 1%.

Las recomendaciones efectuadas por la CIPRAT para los años y departamentos objeto de estudio dan cuenta de lo siguiente: el 20% de estas no tuvieron destinatario específico; otro 20% se enfocó en los niños, niñas y adolescentes; el 13% se dirigió a las autoridades étnicas y los cabildos o resguardos indígenas, respectivamente; el 7% a los consejos comunitarios; el 6% tanto a campesinos como a líderes y un 4% a cada una de las siguientes poblaciones: líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, indígenas, integrantes de las JAC y víctimas de la

violencia. Por último, estuvieron los docentes, sindicalistas y servidores públicos, con 2% cada uno.

Por su parte, el 46% de la muestra de personas protegidas por la UNP corresponde a la categoría de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, el 15% a víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH y el 36% a servidores públicos en situación de riesgo.

Como se aprecia en los párrafos anteriores, los instrumentos analizados se repiten en términos de la población a la que dirigen sus advertencias y de las recomendaciones y acciones de prevención y protección que emiten, no pudiéndose observar un valor agregado entre una y otras.

En cuanto a la duplicidad institucional por derechos a garantizar, la información analizada del SAT da cuenta de que, para los años objeto de estudio, se emitieron advertencias para los derechos a la vida y la seguridad personal en un 17% cada uno, seguidos de la integridad y la libertad personal en un 16%. Por su parte, las posibles afectaciones a las garantías para la labor de defensa de los derechos humanos fueron alertadas en un 10%

## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

respecto de la libertad de asociación, en un 3% para las libertades de expresión, opinión y manifestación pacífica, y el acceso a organismos internacionales en un 1%.

La misma tendencia se observa para las advertencias efectuadas por la Estrategia de Prevención y los Planes Integrales de Prevención, departamentales y municipales, donde se recogen escenarios de riesgo que señalan la probabilidad de afectaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal con 21,6% para cada uno de ellos. Les siguen los derechos a la libertad de opinión y de expresión, y a la manifestación pública pacífica, con un 2%. Igualmente, se identifica con un 3,9% la probabilidad de afectación a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, y con un 2% la satisfacción de necesidades básicas.

Por su parte, las medidas de protección otorgadas por la UNP se centran en la protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal.

En lo que respecta al enfoque y duplicidad institucional por modelo de intervención, todos los instrumentos normativos

analizados, con excepción de la Estrategia Territorial de Protección, se enfocan en un modelo de toma de decisiones desde el nivel nacional hacia el nivel territorial. Esto plantea un inconveniente en términos de oportunidad de la identificación, alerta y respuesta, ya que la toma de decisiones está alejada del lugar en donde se presentan las situaciones potencialmente generadoras de riesgo, se verifican las amenazas y se producen los atentados y afectaciones a los derechos de las personas defensoras.

Plantear un modelo alternativo podría generar una limitante relacionada con la baja capacidad de respuesta de las entidades locales frente a los riesgos y la materialización de los daños, especialmente si se tiene en cuenta que el 83% de los municipios que cuentan con una advertencia de riesgo por parte de la Defensoría del Pueblo son de categorías 4, 5 y 6, y que el 58% de los homicidios a personas defensoras de derechos humanos, para el periodo 2016 a 2019, ocurrió en municipios categoría 6.

En este sentido, existe una corresponsabilidad entre el Gobierno nacional y los gobiernos

de las entidades territoriales, determinada por los artículos 2º y 287 de la Constitución Política.

Asimismo, la Ley 1801 de 2016 o Código de Policía, determina en el artículo 200 que el gobernador es la primera autoridad policial del departamento y en el 204 que los alcaldes son la primera autoridad policial de los municipios. Adicionalmente, la Ley 1551 de 2012 en el artículo 91 establece dentro de las funciones de los alcaldes “Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito”, así como “Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.” Además “Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural (...)”.

Por su parte, el Decreto 2252 de 2017 establece en el artículo

2.4.1.6.2<sup>43</sup> que las gobernaciones y alcaldías son los primeros respondientes para actuar en torno a los riesgos que se presenten contra los líderes y lideresas sociales.

Por último, en relación con la duplicidad funcional en los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional, cada uno de los instrumentos normativos analizados para la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de los individuos, grupos y comunidades cuenta con una instancia de coordinación en el nivel nacional e instancias técnicas de apoyo. Las entidades participantes, tanto en las instancias de decisión política como en las técnicas, se repiten, en su gran mayoría, entre los

---

43 Artículo 2.4.1.6.2. *Primeros respondientes*. Las gobernaciones y alcaldías, en el marco de sus competencias, con el apoyo del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio Público, actuarán como primeros respondientes en la detección temprana de situaciones de riesgo contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos.



En la práctica, la coordinación y articulación interinstitucional generada a través de los mecanismos analizados evidencia retos en cuanto a la mejora de su arquitectura.

diferentes mecanismos de coordinación y articulación. Del mismo modo, las funciones asignadas a las diversas entidades en cada mecanismo tienen idéntico objetivo: detectar, advertir, contrarrestar o mitigar los riesgos.

Similar situación se presenta en el nivel municipal. Allí se cuenta con i) los comités territoriales de prevención; ii) las mesas territoriales de prevención y protección; y iii) los comités territoriales de alertas para la reacción rápida, entre otros, con el agravante de que, dada la capacidad institucional de la gran mayoría

de los municipios colombianos, la posibilidad de una respuesta efectiva por parte de estos no resulta posible.

En la práctica, la coordinación y articulación interinstitucional generada a través de los mecanismos analizados evidencia retos en cuanto a la mejora de su arquitectura, en tanto i) requieren planes estratégicos y planes de acción que establezcan objetivos y resultados comunes; ii) se hace necesario estructurar estrategias y acciones conjuntas de carácter interinstitucional, dirigidas a contrarrestar o mitigar los factores generadores de riesgo; iii) cada entidad desarrolla, en el ámbito de su competencia, acciones desde su plan sectorial y no desde un plan común; iv) los mecanismos de verificación son limitados, en el mejor de los casos se centran en acciones cumplidas, no en los resultados e impactos producidos.



## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

En lo que respecta a la efectividad de las herramientas para la prevención temprana, la prevención urgente y las garantías para la no repetición, se evidencian retos institucionales. Asimismo, se da cuenta de la necesidad de fortalecer el proceso judicial frente a las vulneraciones a los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos.

Al efectuar una comparación entre las advertencias del SAT y las medidas contempladas por los Planes Integrales de Prevención y Protección, analizados en el punto anterior por momentos de la prevención, los derechos y los sujetos beneficiarios, se encuentra que existe una correlación entre estas respecto de los derechos a la vida, la integridad, la libertad, la seguridad personal, la libertad de opinión y la manifestación pública pacífica.

De otra parte, las advertencias del SAT son más representativas que las medidas contempladas en los Planes Integrales de Prevención y Protección para los derechos a la libertad de asociación, la libertad de expresión y el acceso a organismos internacionales de derechos humanos. Para este último derecho no hay acciones

en los planes integrales, sino que se recogen recomendaciones para la prevención de violaciones a los derechos de las víctimas y la satisfacción de necesidades básicas que no son advertidas por el SAT.

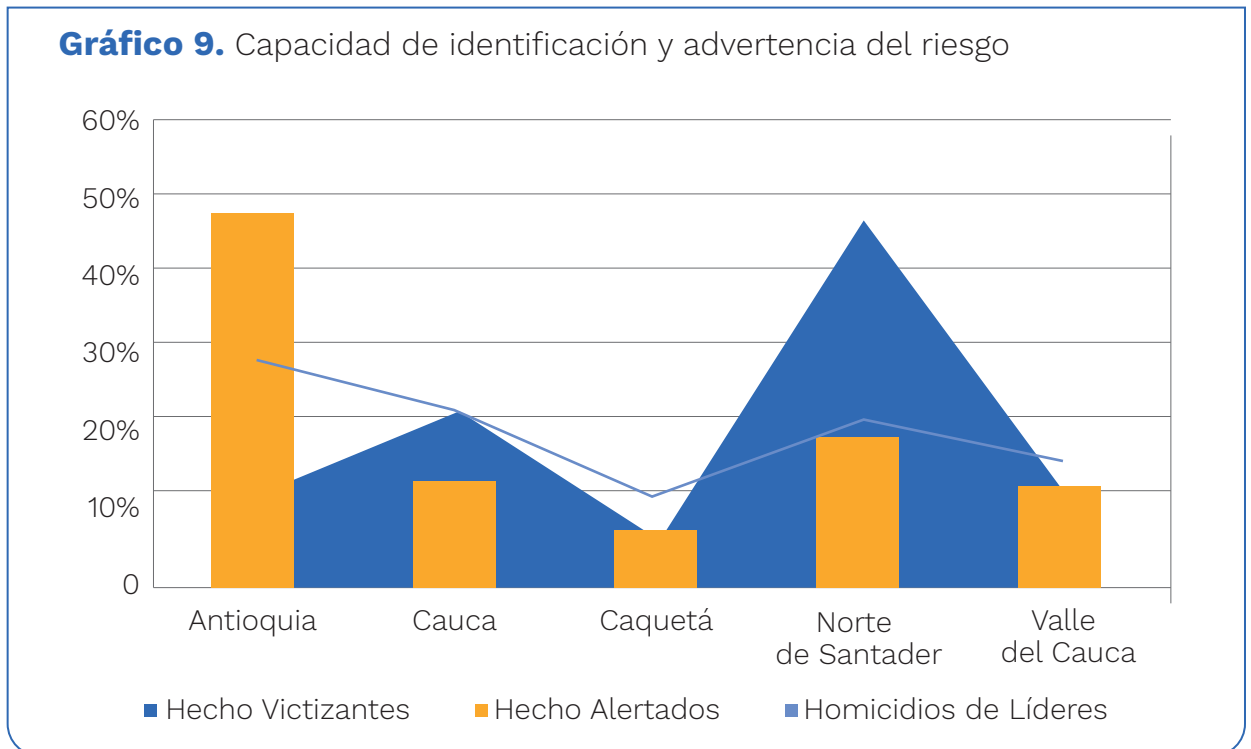
La capacidad de prevenir, de forma temprana, está limitada debido a la falta de informes de carácter estructural que se centren en la advertencia de situaciones potencialmente generadoras de conflictividades sociales o que planteen, con antelación, escenarios de riesgo derivados de la violencia e inseguridad o de las dinámicas ilegales que restringen, de forma importante, la capacidad del Estado de prevenir tempranamente las violaciones a los derechos humanos.

El hecho de que el 67% de los informes emitidos por el SAT sean de inminencia da cuenta de la importancia de redoblar los esfuerzos institucionales de las diferentes entidades del Estado para advertir los riesgos, de forma anticipada, y de atender dichas situaciones por parte del mecanismo de respuesta rápida CIPRAT.

Ahora bien, será importante fortalecer la implementación y seguimiento de los Planes Integrales

de Prevención Y Protección para mejorar la efectividad institucional en materia de prevención temprana.

En cuanto a la capacidad de prevenir de forma urgente, el Estado colombiano cuenta con una institucionalidad robusta en materia de protección. Al respecto, los datos de la UNP dan cuenta de altos niveles de efectividad respecto de las personas que han solicitado protección y la garantía de su derecho a la vida. Esto se refleja en que menos del 1% de las personas protegidas han sido víctimas de afectaciones a dicho derecho.



**Fuente.** Ministerio del Interior, 2019. Elaboración propia a partir de información de SAT, CIPRAT y UARIV.

En cuanto a la capacidad de identificación y alerta de riesgo, la gráfica anterior permite concluir lo siguiente:

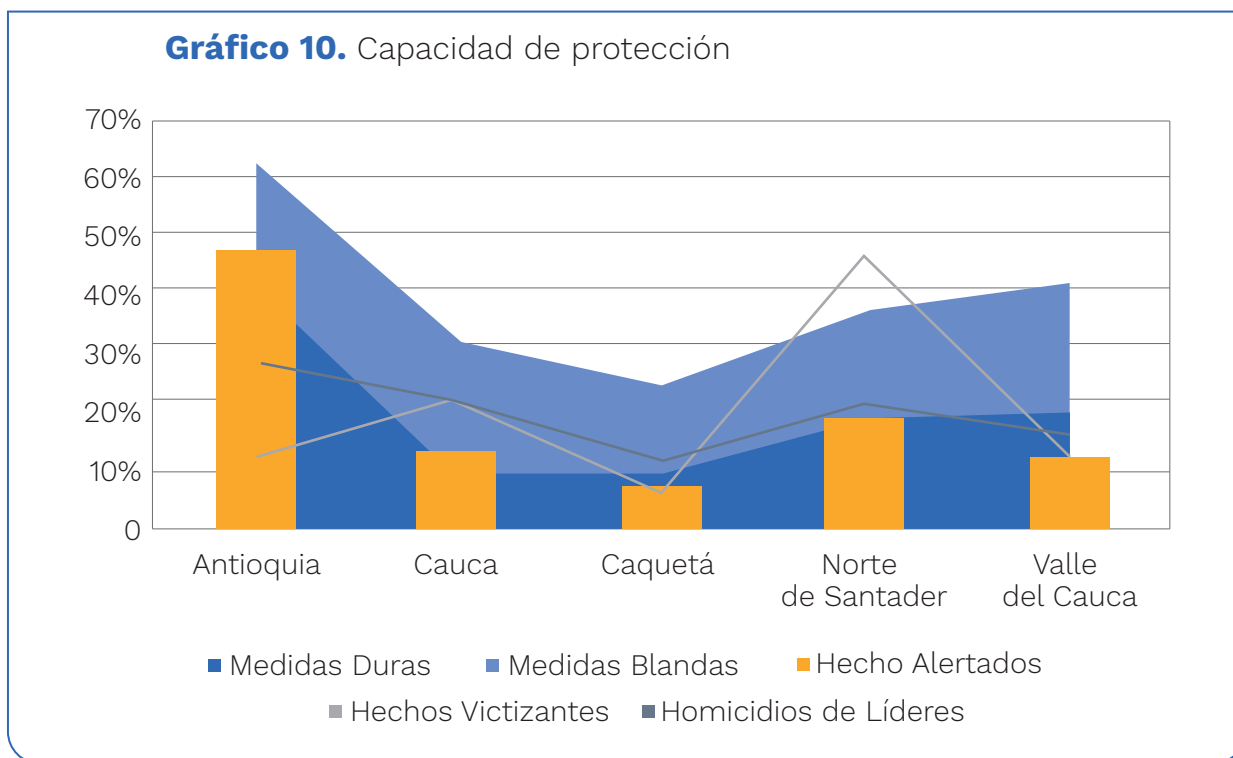
- La capacidad de identificación y alerta está sobredimensionada para Antioquia.



**CAPÍTULO 4.**  
PROBLEMA CENTRAL

- La necesidad de fortalecer la capacidad de alertar en los departamentos de Cauca y Norte de Santander.
- La importancia de fortalecer la reacción institucional en su capacidad de respuesta una vez los hechos puedan ser advertidos, para lograr mitigar el riesgo y procurar evitar la vulneración de derechos.

En cuanto a la capacidad de protección, la siguiente gráfica da cuenta de una relación entre las curvas de hechos alertados, hechos victimizantes, homicidios de líderes y medidas de protección otorgadas, señalando que, aunque hay capacidad de alerta y de protección, esta no es suficiente para evitar la materialización del daño.



Fuente. Ministerio del Interior, 2019. Elaboración propia a partir de información SAT, CIPRAT y UARIV.

En lo que respecta a los sistemas de seguimiento, evaluación y monitoreo, de igual manera se observan importantes retos institucionales<sup>44</sup>.

En relación con los mecanismos de seguimiento, se evidencian instrumentos limitados que no dan cuenta, de manera rigurosa, del nivel de ejecución ni de los resultados de los programas y proyectos. Asimismo, se evidencia la utilización de sistemas de información básicos que no facilitan el análisis y la toma de decisiones. Por otra parte, los sistemas de indicadores dan cuenta de actividades desarrolladas, pero no de los resultados obtenidos ni los impactos alcanzados en términos de garantía de los derechos de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

Por último, la mayor parte de la información institucional no se encuentra en un sistema unificado; las categorías de almacenamiento no están claramente definidas; la alimentación de la información de reportes no es oportuna; la información no se encuentra almacenada de acuerdo con los procesos misionales o de apoyo y no es claro que se tengan identificados los puntos críticos para su seguimiento y control. En consecuencia, la generación de reportes para el análisis, la elaboración de diagnósticos y la toma de decisiones es un reto para superar.

### **4.1.3. Alta probabilidad de comportamientos que favorecen la corrupción en contra del respeto y garantía de la labor de defensa de los derechos humanos**

Existen una serie de implicaciones en la garantía de los derechos humanos cuando el fenómeno de la corrupción permea las diferentes esferas de la sociedad. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (2013) manifiesta que hay un grupo de derechos que son instrumentales en la

---

<sup>44</sup> En este sentido, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad tiene la tarea de brindar apoyo para el seguimiento a las actividades delictivas y conductas criminales a que hace referencia el artículo 1º del Decreto 154 de 2017, artículo 3, función 16). Asimismo, aportará insumos para el seguimiento y evaluación de las acciones dirigidas a garantizar la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos.



lucha contra la corrupción, como lo son el acceso a la información, la libertad de expresión y de reunión. Estos derechos son fundamentales para el ejercicio de defensa de los derechos humanos, como se plantea en el marco conceptual del presente documento. Por lo tanto, existe una estrecha relación entre las medidas y estrategias anticorrupción y la labor de defensa de los derechos humanos, fundamentadas en la Constitución Política y en la Declaración de Naciones Unidas (1999).

De igual manera, la CIDH (2018) señala el alto impacto de la corrupción en las personas y colectivos más vulnerables y tradicionalmente discriminados “tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas mi-

grantes y las personas privadas de libertad y afecta de forma especialmente profunda a quienes son objeto de trata y tráfico de personas como los migrantes, niñas, niños y mujeres” (CIDH, Resolución 1/18, 2018). Las consecuencias de la corrupción se traducen en la privación de los derechos de estas personas y colectivos, profundizando la inequidad social.

Las dinámicas de corrupción en el país son altamente complejas. Como lo establece el PND 2018-2022, las consecuencias de este fenómeno “se reflejan en la percepción negativa de la ciudadanía sobre el desempeño de lo público, que motiva comportamientos individualistas para lograr garantizar la satisfacción de sus necesidades. A su vez, acentúan desconfianza entre los ciudadanos, que se conciben como competidores por una oferta escasa, de manera que se perpetúa el oportunismo y la ilegalidad” (DNP, 2019, pág. 101).

Con el propósito de luchar contra la corrupción, se ha diseñado y expedido normatividad para promover la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, la participación ciudadana y, principalmente, la modalidad de control

social<sup>45</sup>; asimismo, con el fin de fortalecer las instituciones para la prevención, detección y reducción de la impunidad de delitos de corrupción. A pesar de estos esfuerzos, y teniendo en cuenta las distintas mediciones sobre percepción de corrupción en el país, se puede afirmar que se mantiene una alta percepción de corrupción en Colombia, afectando la confianza en las instituciones respecto a su capacidad para garantizar el acceso y ejercicio de derechos, así como para reducir la problemática. Los colombianos tienen una preocupación particular por la corrupción, que según LatinoBarómetro (2018) se sitúa como el principal problema, seguido por el desempleo, delincuencia, deficiente atención en salud, terrorismo/guerrilla, entre otros.

---

45 Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción; Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública; Ley 1778 de 2016, Ley Antisoborno; CONPES 167 de 2013, Política Pública Integral Anticorrupción; Ley 152 de 1994, Ley Orgánica de Planeación; Ley 134 de 1994, normas sobre mecanismos de participación ciudadana; Ley 850 de 2003, por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas; Ley 1757 de 2015, disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática; entre otras.

## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

De acuerdo con el artículo 35 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNODC, 2003), los Estados parte deben adoptar medidas que permitan reparar los daños a quien o quienes fueron perjudicados por actos de corrupción.

Existen comportamientos que favorecen la corrupción en contra de la labor de defensa de los derechos humanos, asociados a los derechos mencionados anteriormente. En este sentido, se evidencian tres problemas relacionados con la existencia de dichos comportamientos: i) debilidades en el cumplimiento de los estándares y la normatividad que guían las actuaciones de los servidores públicos –en adelante Integridad–, ii) dificultades en acceder a información pública clave para la defensa de derechos humanos y protección de datos –transparencia–; y iii) desconfianza de los ciudadanos para realizar denuncias relacionadas con vulneraciones de derechos humanos.

En cuanto al cumplimiento por parte de los servidores públicos y las entidades involucradas de los procesos y procedimientos relacionados con la garantía del derecho

a la defensa de derechos humanos, es de resaltar la identificación de una serie de actuaciones que posibilitan la materialización de un hecho de corrupción por omisión o intencionalidad de los servidores involucrados.

En este sentido, en el Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión<sup>46</sup> (FURAG), las entidades relacionadas<sup>47</sup> con la protección a personas y comunidades en riesgo y en prevención de violaciones a los derechos humanos tienen una calificación promedio de 73 puntos sobre 100. En la Política de Integridad, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) obtuvo 80,4

---

46 Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión, (FURAG) a través del cual se capturan, monitorean y evalúan los avances sectoriales e institucionales en la implementación de las políticas de desarrollo administrativo de la vigencia anterior al reporte en relación con las políticas de Gestión Misional y de Gobierno; Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano; Gestión del Talento Humano; Eficiencia Administrativa y Gestión Financiera.

47 UNP, Mininterior, Mindefensa, UARIV y DAPRE. Dentro del promedio no fueron incluidas Policía Nacional, Ejército Nacional, Defensoría del Pueblo y Fiscalía General de la Nación porque no fueron evaluadas en el FURAG.

puntos. Es la única que está por encima de la media nacional, que corresponde a 70,7. Continúan con 68,1 el Ministerio de Defensa, 61,4 la UARIV, el Ministerio del Interior con 61,3, y la UNP con 57,7.

Respecto a la Política de Talento Humano relacionada con el tema en mención, en tanto los estándares de evaluación de los servidores públicos, los procesos de meritocracia en la designación de cargos y la generación de capacidades de los servidores, puntualmente a favor de la priorización del interés público sobre los intereses particulares, cabe resaltar que el promedio nacional es de 74,2 puntos, respecto al cual tanto el DAPRE como la UARIV se encuentran por encima con 80 puntos cada uno, seguidos por el Ministerio del Interior con 72,6, Ministerio de Defensa con 71,8 y finalmente la UNP con 64,7.

En relación con el cumplimiento de los procesos y procedimientos en el interior de las entidades, así como con la identificación de posibles hechos de corrupción, se encuentra asociada la Política de Control Interno, la cual presenta un promedio nacional de 74,7 puntos, superado por tres entidades:

DAPRE 87,5; Ministerio de Defensa 78,7 y Ministerio del Interior 75,7. Dos entidades se encuentran por debajo del promedio: UNP con 66,1 puntos y UARIV con 64,4.

Como se evidencia en los puntajes enunciados anteriormente, las entidades con competencia directa en la protección de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos y en prevención de violaciones de derechos asociados a la defensa de derechos humanos tienen retos en la mejora de las políticas de gestión pública relacionados con talento humano, integridad y control interno como mecanismos para mejorar el desempeño institucional en aras de garantizar los derechos de los ciudadanos.

Dichos retos no solo corresponden a las entidades directamente relacionadas con la problemática, sino que deben ser asumidos también por aquellas que se relacionan con los ámbitos de desempeño de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Algunas de tales entidades son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el Minis-

## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

terio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras y el Ministerio de Minas y Energía. Lo anterior, teniendo en cuenta el informe sobre defensa de derechos humanos de la CIDH (2019) en el que se manifiesta que los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos que se encuentran en mayor situación de riesgo son aquellas que ejercen su labor en temas relacionados con restitución de tierras, protección del ambiente, implementación del Acuerdo Final, particularmente sobre la Reforma Rural Integral y la Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Otro factor que influye en los estándares de gestión de las entidades públicas es el desempeño idóneo por parte de los servidores públicos. Según el seguimiento a la Directiva 002 de 2018 de la Procuraduría General de la Nación<sup>48</sup>, existe una serie de investigaciones a servidores públicos por vulneraciones a la vida, libertad, integridad y seguridad. Del total de la información registrada (30 casos),

16 están relacionados con homicidio, 3 con amenazas, 2 con abuso de autoridad, 2 con estigmatización y 1 con desplazamiento; los 5 restantes no tienen un tipo victimizante asociado. De los casos de los que se tiene información acerca del grupo poblacional de las víctimas, se encuentran defensores de derechos humanos, líderes comunales, sindicalistas, un líder indígena, un líder campesino, un líder social y periodistas.

Adicionalmente, existen otros factores que tienen incidencia en el desempeño institucional debido a comportamientos que favorecen la corrupción. Es así como en el indicador de “control de la corrupción” de Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial (2018) se refleja la percepción de que el poder político es ejercido para ganancias privadas, incluyendo grandes y pequeñas formas de corrupción, así como la captura del Estado por élites e intereses privados, en donde 0 es baja y 100 alta. Colombia tuvo una calificación de 44 en el 2018, la cual se ha mantenido en el tiempo. Lo anterior traduce que la mitad de los colombianos consultados – empresarios y expertos– consideran

---

48 Comunicación oficial Procuraduría General de la Nación, 5 de noviembre de 2019.



que el Estado responde a intereses particulares de quienes logran influir, a través de diferentes mecanismos de corrupción, en las leyes y decisiones que se toman.

Finalmente, y en ese mismo sentido, en la Encuesta de Cultura Política del DANE (2019) se constata que el 94,4% de las personas encuestadas manifestó que se motiva la comisión de actos de corrupción por la falta de sanción a los corruptos. De igual forma, respondieron en un 88,4% que otro de los factores fundamentales que incide en la corrupción es la ausencia de valores éticos. Sin embargo, la encuesta recoge información sobre otros factores que cabe mencionar por su alta proporción en la respuesta afirmativa: vacíos o falta de claridad en la legislación (80,9%), presión de actores políticos sobre las entidades públicas (75,0%), presión



## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

de particulares sobre las entidades públicas (72,1%) y presión de organizaciones criminales o grupos armados (72,0%). Los resultados de los últimos tres factores ponen de manifiesto las debilidades en el cumplimiento de los estándares y normativas de la gestión pública a causa de factores externos. Es así como hay una serie de aspectos que ponen de relieve debilidades en el cumplimiento de los parámetros de integridad que permitan garantizar los derechos de la ciudadanía, particularmente la realización óptima de la labor de defensa de los derechos humanos.

Para la defensa de los derechos humanos es determinante el acceso a la información pública clave. De acuerdo con la CIDH (2018), “la falta de transparencia de la gestión pública facilita la corrupción e impide el control ciudadano y el escrutinio de la prensa sobre asuntos críticos como la contratación pública y la gestión del presupuesto, en particular sobre gastos en infraestructura y programas sociales; las actividades de *lobby*; el conflicto de interés y sistemas de empleo público, así

como el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas políticas” (CIDH, Resolución 1/18, 2018).

En relación con la transparencia y el acceso a la información, en la Encuesta de Cultura Política (DANE, 2017) el 65,6% de los encuestados sabe qué es rendición de cuentas –proceso mediante el cual los gobernantes y las entidades entregan información sobre su gestión y resultados y se da la posibilidad para dialogar y debatir sobre los mismos–, mientras que el 22% no sabe o no informa conocer el proceso. Lo anterior significa que existe un mayor conocimiento por parte de la ciudadanía de la importancia de este proceso para informarse, así como de la posibilidad de participar en alguno de los espacios diseñados por el Estado (DANE, 2017). No obstante, menos del 10% de los encuestados consideró que las autoridades –Presidencia, gobernaciones o alcaldías– rinden cuentas continuamente o de forma permanente como lo definen el Estatuto de Participación Ciudadana (artículo 49) y el Departamento Administra-

tivo de la Función Pública en el Manual Único de Rendición de Cuentas.

En cuanto al acceso a la información pública a través de plataformas virtuales, de acuerdo con la misma encuesta (DANE, 2017), en promedio el 87,4% de la población que la respondió no consulta a través de la página web de las entidades la información relacionada con convocatorias o licitaciones, subsidios, normatividad, trámites, misionalidad, presupuesto y planeación. Esto pone de manifiesto un reto para la gestión pública en relación con la sensibilización y promoción del acceso a las plataformas virtuales de las entidades, toda vez que la mayoría de la información de las instituciones es presentada a la ciudadanía a través de este medio. Al respecto cabe aclarar que el acceso a internet en Colombia es desigual por regiones y por estratos (DNP, 2019), lo que plantea igualmente retos para el acceso a la información pública por estos medios.

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos tienen una limitación para acceder a información pública a través de medios digitales. Particularmente, los líderes y defensores de derechos humanos que se encuentran en mayor riesgo se ubican en la ruralidad, puntualmente en zonas rurales dispersas, y por lo tanto tienen mayores barreras para acceder a la información, tanto digital como por otros medios.

Respecto al acceso a información pública, se expone claramente que existen algunas barreras que limitan la acción de defensa de derechos humanos, ya sea por la percepción de corrupción de la ciudadanía al respecto o porque los canales de comunicación

## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

(para el acceso a información, control social o rendición de cuentas) no son suficientes o idóneos según las condiciones de la población o de quienes ejercen la labor de defensa de derechos humanos.

Otro elemento identificado como importante en la lucha contra la corrupción y relacionado con las condiciones para la labor de defensa de derechos humanos es la confianza para denunciar. De acuerdo con el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación, las noticias de delitos asociados a la corrupción registrados han tenido una tasa de crecimiento del 6% del 2005 al 2016. Sin embargo, este aumento no se corresponde con las percepciones de los ciudadanos sobre la posibilidad e importancia de denunciar hechos de corrupción. Según el Latinobarómetro (2018), el 50% de la población encuestada estuvo de acuerdo en no denunciar cuando sabe de algún hecho corrupto.

Los secretarios de derechos humanos de las federaciones comunales y la Confederación Nacional Comunal manifestaron que la corrupción es un obstáculo para

el desarrollo de su labor comunitaria<sup>49</sup>. Igualmente, afirmaron que sienten temor de denunciar un hecho de corrupción. En ese mismo sentido, la CIDH (2018) constató, a través de los diferentes mecanismos de seguimiento a los derechos humanos en la región, que “los funcionarios públicos, operadores de justicia, periodistas, personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, jóvenes y líderes de pueblos indígenas y de comunidades afrodescendientes son víctimas frecuentes de ataques contra la vida, la integridad, libertad y seguridad personal como consecuencia de investigar, informar y denunciar actos de corrupción” (CIDH, Resolución 1/18, 2018). La labor de defensa de los derechos humanos relacionada con la veeduría de los recursos y el control ciudadano sobre las decisiones de las autoridades públicas que podrían afectar la realización de los diferentes derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales ha sido una de las motivaciones de fondo de

---

49 Comunicación oficial del Ministerio del Interior, 27 de noviembre de 2019.

las agresiones contra las personas que ejercen esta labor.

De acuerdo con las cifras reportadas por el DANE de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (DANE, 2019), tan solo el 28,7% de las personas del total nacional denuncian haber sufrido algún delito a una autoridad competente. La cifra aumenta al 30,2% en los casos de las cabeceras municipales y disminuye para los centros poblados y rural disperso a 20,7%. Por lo tanto, la mayoría de las personas no denuncian los hechos y, según los datos de la encuesta, las principales razones son 1) porque consideran que las autoridades no hacen nada; 2) porque no confían en la administración de justicia; y 3) las víctimas consideran que es innecesario denunciar.

#### **4.1.4. Debilitamiento de la capacidad de las organizaciones sociales de base y de las personas para la labor de defensa de los derechos humanos**

Actualmente, en Colombia la labor de defensa de los derechos humanos no se adelanta en entornos seguros que favorezcan la solidez organizativa comunitaria

y garanticen los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de los líderes y lideresas sociales y las personas defensoras de derechos humanos, así como los demás derechos propios de su labor, reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas (Resolución No. A/RES/53/144). Por lo general, esta se desarrolla en escenarios de riesgo en los que se conjugan situaciones que generan diversos tipos de violencia, tal como se demuestra a largo de este documento Marco de Política.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana No. 026 del 28 de febrero del 2018 informó que “la situación de riesgo a la que están expuestos los líderes y lideresas sociales en el actual escenario está caracterizada por la conjunción de factores estructurales y coyunturales, que han exacerbado la violencia contra quienes ejercen la defensa por los derechos humanos”.

Entre los factores estructurales se encuentra que las zonas donde se configuran las violaciones contra las organizaciones y los defensores coinciden con espacios donde no existe una presencia integral del Estado. En este sentido, el Informe



(...) actualmente, la tendencia en cuanto a violaciones de los derechos humanos de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, así como de sus organizaciones, se concentra en las zonas rurales.

Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019) indica que en los contextos regionales se hacen evidentes situaciones como “la falta de acceso a los derechos de la población, principalmente el derecho a la justicia y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”, lo que genera altos índices de pobreza multidimensional e impunidad frente a las violaciones de los derechos humanos de los líderes, lideresas, defensores y defensoras, sus familias y comunidades.

Por su parte la Fiscalía General de la Nación (2018), la CIDH (2019) y otras fuentes como el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2017)<sup>50</sup> señalan que, actualmente, la tendencia en cuanto a violaciones de los derechos humanos de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de tales derechos, así como de sus organizaciones se concentra en las zonas rurales.

Estos territorios se caracterizan por la presencia, reconfiguración y expansión de las estructuras que ejercen violencia, especialmente en torno a las economías ilícitas. Se trata de zonas que son controladas o disputadas por grupos criminales, lo cual también

---

50 El Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria es un programa red financiado por Colciencias en el que confluyen unidades académicas de las universidades Nacional, Rosario, Norte, Sinú y Sergio Arboleda.

provoca niveles endémicos de violencia (ONU, 2019).

A estas condiciones de orden estructural se suman situaciones relacionadas con las rupturas en el tejido social que caracterizan actualmente a la sociedad colombiana. Dichas circunstancias repercuten en las capacidades para asociarse, participar y organizarse y, por ende, afectan la labor de defensa de los derechos humanos.

Al respecto, la literatura ha documentado situaciones en las que la ciudadanía tiene bajos niveles de solidaridad y mutualidad entre sus miembros. Igualmente, sus valores políticos tienden a expresarse a partir del individualismo radical, la desconexión social, un bajo interés y participación en los asuntos públicos y alta desconfianza interpersonal. Estos hechos afectan negativamente la posibilidad de gestión de la acción colectiva (Ostrom, 2009), particularmente en el marco de la defensa y protección de los derechos.

De acuerdo con la definición de Capital Social, según la cual este “permite realizar actos o actividades por las relaciones que existen entre las personas o las instituciones” (Sudarsky, 2001), en

nuestro país el fortalecimiento de la labor de defensa de los derechos humanos requiere una ciudadanía activa y una institucionalidad apropiada que promuevan el reconocimiento mutuo, el respeto por las diferencias, la colaboración, la confianza interpersonal y la solidaridad.

Al respecto, en el Barómetro del Capital Social (BARCAS)<sup>51</sup>, Sudarsky (2019) muestra que el Capital Social en Colombia ha tenido históricamente niveles muy bajos. Tanto la atomización social<sup>52</sup> como

---

51 Esta herramienta de medición del Capital Social toma en cuenta 10 dimensiones, a saber: solidaridad y mutualidad; relaciones horizontales; participación cívica (voluntariado); articulación vertical-jerarquía; control social; confianza institucional; participación política; medios; republicanismismo cívico e información, y transparencia, agrupadas en cuatro categorías: capital social (tejido social); capital cívico y articulado; confianza institucional y control indirecto del Estado, y fe en fuentes de información no validadas.

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

## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

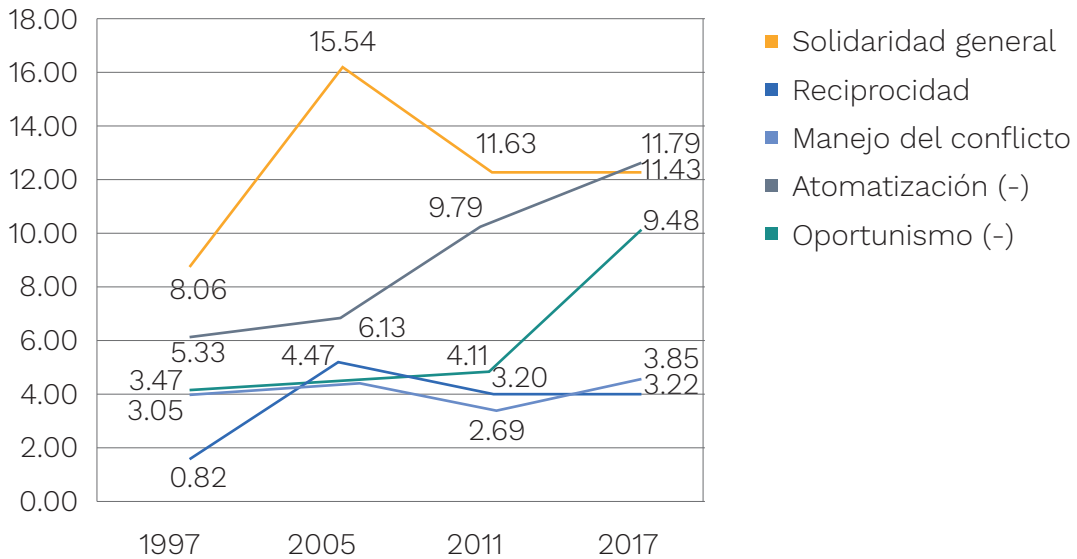
los valores oportunistas<sup>53</sup>, sumados a la decadencia de la solidaridad y mutualidad, han influido en la disminución en un 57% del Capital Social en 2017, en comparación con 1997.

Según la misma fuente, la atomización social ha crecido en 122% durante los últimos 20 años y el oportunismo en 177% durante el mismo periodo (ver gráfico 11). En consecuencia, en Colombia se han perpetuado unas disposiciones y actitudes de los ciudadanos respecto a lo público y a la cooperación entre ellos, basadas en la desconfianza, el oportunismo y la atomización. Estas inciden en los procesos y resultados agregados de un grupo social para la realización de labores comunes. En suma, la creciente tendencia hacia el debilitamiento de la confianza interpersonal en la sociedad colombiana denota que la estructura de relaciones entre los ciudadanos no favorece la cooperación ni la acción colectiva.

---

53 El oportunismo es entendido desde los comportamientos individuales que privilegian el saltarse las reglas, la resolución de problemas cotidianos por medio de “palancas” y la búsqueda individual del “salirse con la suya” (Sudarsky, 2001).

**Gráfico 11.** Cambio promedio de variables de solidaridad, mutalidad, atomización y oportunismo



Fuente: Corporación para el Control Social, 2019.

Desde la perspectiva de la labor de defensa de los derechos humanos, esto refleja una situación adversa que limita las condiciones de posibilidad para la articulación de la ciudadanía en torno a fines socialmente razonables como es, entre otros, la defensa de los derechos humanos.

Estos resultados corresponden con los que presenta la Encuesta de Cultura Política (ECP) del DANE sobre la percepción de la capacidad que tienen los líderes para defender los intereses comunes. Concretamente, cerca del 60% están de acuerdo con que los ciudadanos participan siempre y cuando tengan un beneficio particular (DANE, 2017).





Adicionalmente, en materia de participación y confianza en el ejercicio organizativo, la misma encuesta muestra una percepción negativa sobre la facilidad de asociarse. Así, el 50,6% de los encuestados manifestó que es muy difícil organizarse, en contraste con el 16,9%, que expresó que es muy fácil (DANE, 2017).

Ahorabien, al analizar la distribución de la participación de los colombianos por tipo de organizaciones (ver gráfico 12), se evidencia que esta se concentra en la asistencia a organizaciones religiosas y, en segundo lugar, en la pertenencia a las juntas de acción comunal (13,5%). En este sentido, es preciso referenciar la cifra que presenta el documento CONPES 3955 Estrategia para el Fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia (2018), que indica la existencia de 6,1 millones de afiliados a las juntas de acción comunal en el país. Luego se encuentran las organizaciones relacionadas con deporte, la cultura o el arte (11,7%) y, en último lugar, los sindicatos (2%) (ver gráfico 12). Cabe anotar que la participación en dichas organizaciones no supera el 15% (DANE, 2017).

**Gráfico 12.** Distribución de la participación

Fuente: DNP - Ministerio del Interior, 2019. Cálculos propios con base en la ECP, 2017

Es pertinente resaltar que los colombianos dudan del impacto que tienen dichas organizaciones. En efecto, el 24% de los encuestados expresó que participar no aporta nada a la solución de los problemas de la comunidad. Por su parte, el 37% se encontró en total desacuerdo con la afirmación que sostiene que los mecanismos y los espacios de participación benefician a todos por igual. Finalmente, se resalta que el 28% manifestó estar en total desacuerdo con que “A través de los mecanismos y espacios de participación, las minorías étnicas y sociales han logrado reivindicar sus derechos (indígenas, afro, gitanos - Rrom, víctimas, personas con discapacidad, LGBTI)” (DANE, 2017).

Asimismo, existe una carencia visible en los procesos de participación relacionados con la construcción de paz y reconciliación, entendida como “La carencia de procesos de inclusión, el desconocimiento de

## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

los procesos movilizadores de la sociedad civil, la ausencia de procesos participativos efectivos y la inoperancia de algunas instancias de participación” (Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia-Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018).

En estos contextos de escasas capacidades sociales para la organización y la participación en regiones del país con altos índices de violencia e inseguridad los líderes y lideresas sociales y las personas defensoras de derechos humanos ejercen su labor de defensa por la dignidad de sus vecinos, sus comunidades y sus territorios.

Las afectaciones al tejido organizativo por parte de las estructuras que ejercen violencia dificultan la comunicación entre los defensores y las organizaciones, se desgastan las redes, se restringen los espacios de encuentro y las acciones colectivas. Frente a los hechos violentos, los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos optan por el silencio, el desplazamiento o el abandono de su labor de liderazgo. Asimismo, la violación a los derechos de un defensor redundan en el colectivo.

Estas situaciones fueron referidas en los talleres de diagnóstico realizados con la sociedad civil a propósito del proceso de formulación del presente Marco de Política Pública, en relación con las consecuencias que tienen los hechos violentos sobre la cohesión organizativa y el abandono de la labor de defensa debido a la intimidación y el temor que suscitan los asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en el territorio. A su vez, las amenazas constantes entorpecen la labor de defensa de los derechos porque impiden los ejercicios de liderazgo. En el caso de las mujeres, estos fenómenos adquieren niveles desproporcionados relacionados con la violencia sexual, la estigmatización, los ataques a sus familias, especialmente a sus hijas. Estos hechos terminan minando sus liderazgos y afectando el tejido comunitario que las rodea.

Al respecto, el CNMH refiere que, en el caso de la violencia ejercida contra las lideresas y defensoras campesinas, esta puede tener un carácter deliberado y metódico que indica “la intención de menguar la capacidad de liderazgo de la mujer campesina”.

Estas situaciones desestimulan la labor de defensa de los derechos humanos y afectan el tejido de las organizaciones y las comunidades.

De acuerdo con la caracterización de organizaciones y líderes realizada por el Ministerio del Interior<sup>54</sup>, frente a la pregunta sobre si han pensado abandonar la labor de defensa de los derechos humanos que fue hecha a 584 organizaciones sociales y 124 líderes y lideresas sociales (Ministerio del Interior, 2018), el 17,3% de los líderes y lideresas de la región Centro Oriente respondió “algunas veces”. De igual modo se manifestó el 15,3% de los líderes y lideresas de la región Pacífico, así como el 21,9% de las organizaciones de la región Caribe y el 12,5% de la región Centro Oriente.

Frente a estos datos es importante señalar que la mayoría de los líderes, lideresas y organizaciones que llevan a cabo labores de defensa de los derechos humanos nunca han pensado dejar sus actividades y liderazgos (ver gráfico 13).

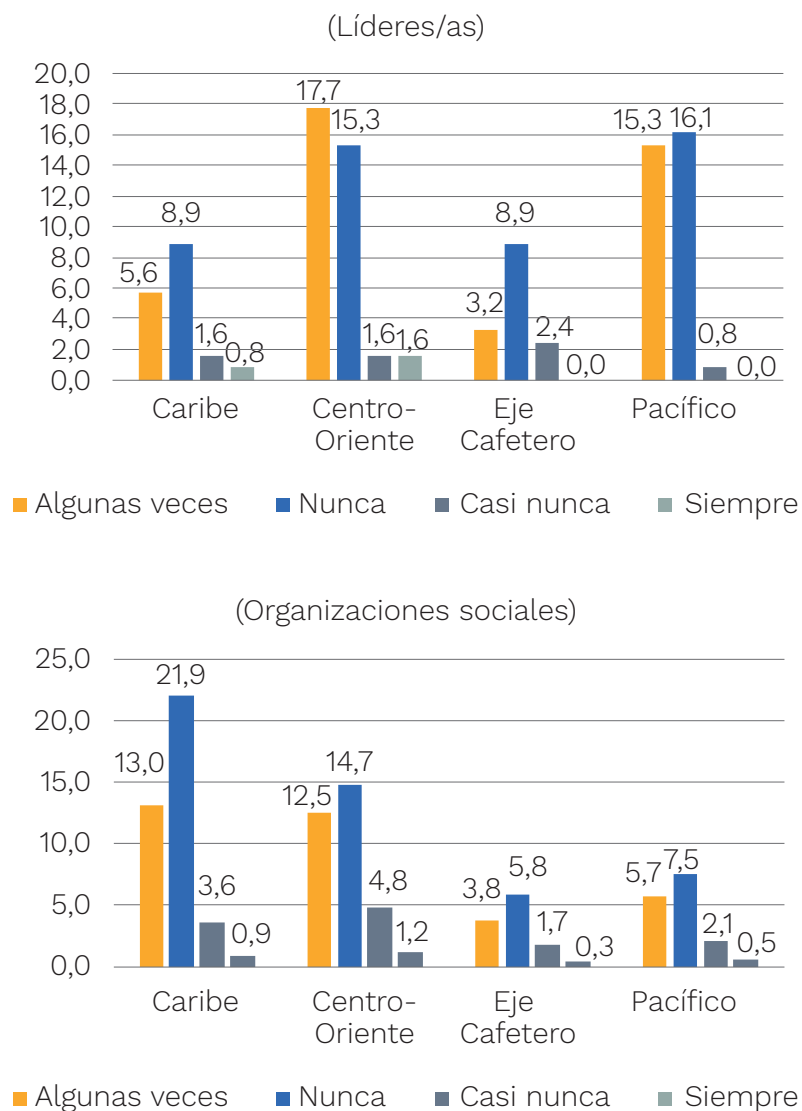


Las afectaciones al tejido organizativo por parte de las estructuras que ejercen violencia dificultan la comunicación entre los defensores y las organizaciones, se desgastan las redes, se restringen los espacios de encuentro y las acciones colectivas.

---

54 El Ministerio del Interior diseñó y aplicó, en el año 2018, la encuesta Caracterización de las Organizaciones Sociales y Líderes Priorizados, con el fin de conocer sus capacidades para la labor de defensa de los derechos humanos y elaborar el plan de fortalecimiento para la gestión de derechos humanos y paz. Para ello se encuestaron 124 líderes y lideresas y 584 organizaciones sociales alrededor del país.

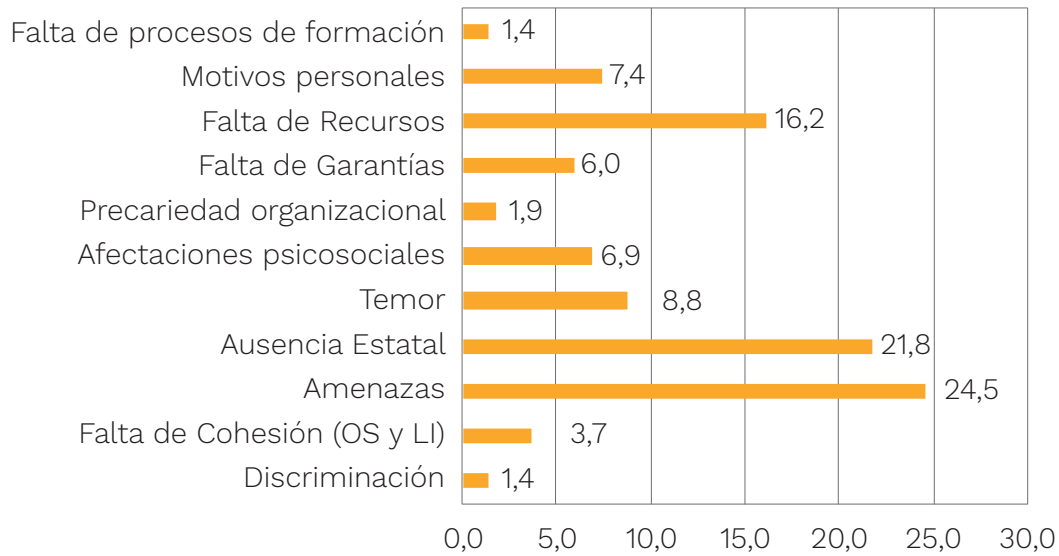
**Gráfico 13.** Ha pensado dejar actividades y trabajo en derechos humanos según líderes y lideresas y organizaciones sociales



Fuente: Ministerio del Interior, 2018

Por su parte el gráfico 14 muestra los resultados de la pregunta sobre las motivaciones que llevaron a los líderes y organizaciones a pensar en dejar su labor de defensa de los derechos humanos:

**Gráfico 14.** Motivaciones para dejar actividades y tareas en derechos humanos



Fuente: Ministerio del Interior, 2018

Entre las razones para abandonar la labor de defensa se encuentran: las amenazas, la ausencia de una respuesta por parte del Estado (nulas o escasas garantías), la discriminación, el temor, las afectaciones psicosociales, razones personales y la precariedad en los procesos internos de las organizaciones (faltan cohesión, procesos de formación y recursos para realizar la labor de defensa de los derechos humanos).

Otros factores que inciden en el debilitamiento de la labor de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos, son las afectaciones y daños a la estabilidad emocional. Como se muestra en el Gráfico 14, un porcentaje de líderes y organizaciones en las regiones Caribe, Suroriente y Pacífico abandonó su labor debido a las afectaciones psicosociales.

## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

Al respecto, la CIDH (2019) señala cómo el ejercicio de diferentes formas de violencia sobre los defensores, defensoras y sus organizaciones afecta su estabilidad emocional y psicológica, la de sus familias y comunidades.

En consonancia, el Centro Nacional de Memoria Histórica (2018) establece que los hechos traumáticos desafían el aparato psicológico, social y cultural, y desbordan la capacidad de asimilación de las personas. Destaca algunas manifestaciones de la experiencia del daño psicológico relacionadas con el dolor y el sufrimiento como la tristeza, el odio, la rabia, la culpa, la vergüenza, la nostalgia y algunas veces, la ideación suicida y la ansiedad expresada en desórdenes alimenticios, del sueño y del estado de ánimo. Resalta también cómo estas afectaciones adquieren un carácter aún más complejo en circunstancias como la violencia sexual contra las mujeres o las agresiones contra las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas.

En relación con las afectaciones a las comunidades, organizaciones, líderes, lideresas y personas defensoras de los derechos

humanos en el sector rural, afirma que “(...) los hechos de violencia no solo causaron daños derivados de las afectaciones a sujetos individuales, existe una noción de pérdida y de sufrimiento al ver impedidas las posibilidades de acción de las luchas campesinas en los territorios. Algunas de ellas perseguían reconocimiento político en las regiones, otras buscaban formas del buen vivir en la vida campesina. En ambas situaciones, las agresiones y limitaciones para su continuidad se ven como impedimentos para el desarrollo de la vida colectiva”. El CNMH afirma también que existen narrativas similares relacionadas con colectivos de mujeres, indígenas y del sector LGBTI en todo el territorio nacional.

Por ejemplo, menciona que las violaciones a los derechos de los líderes, lideresas y personas defensoras de los derechos humanos de los grupos étnicos, afecta relaciones no solo individuales sino también colectivas de “ordenes materiales, espirituales, individuales, colectivos, simbólicos y ambientales que buscan menoscabar su cultura”. (CNMH, 2018, p. 75).

En este sentido, la Procuraduría General de la Nación indica que “con respecto a la investigación sobre las agresiones sufridas por líderes y lideresas sociales, el criterio objetivo supone el deber de la FGN de incorporar en la valoración de la gravedad del crimen, los costos sociales derivados de este y las implicaciones de comprender el impacto colectivo que produce el asesinato de un líder social” (2018).

Otro elemento importante para el fortalecimiento y sostenibilidad de la labor de defensa de los derechos humanos son las capacidades organizacionales y las competencias para la gestión del conocimiento por parte de las organizaciones y las personas que la ejercen en los territorios.

Tal como establece el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, esto “implica el fortalecimiento de una ciudadanía activa, con altos grados de cohesión y que, para la defensa de los intereses colectivos, pida cuentas, exija información clara y oportuna; y realice seguimiento crítico y propositivo a la ejecución de planes, programas y proyectos impulsados por el gobierno. De igual manera, esto requiere liderazgos legítimos que rindan cuentas sobre la promoción de esos intereses comunes que representan, con reglas claras, objetivos ciertos y plazos definidos” (DNP, 2019, p. 136).



Otro elemento importante para el fortalecimiento y sostenibilidad de la labor de defensa de los derechos humanos son las capacidades organizacionales y las competencias para la gestión del conocimiento por parte de las organizaciones y las personas que la ejercen en los territorios.



## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

En este sentido es importante reconocer que algunas organizaciones, líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos tienen dificultades para la gestión administrativa, el acceso a la tecnología y a los medios de comunicación. Asimismo, requieren fortalecer sus competencias para la participación, la incidencia, el trabajo en red, la gestión, ejecución y evaluación de proyectos, y mejorar sus niveles de formación en derechos humanos y paz. Estas dificultades se profundizan y agravan en los escenarios de riesgo.

Es oportuno resaltar que, en la actualidad, no existe una base de datos o sistema de información que permita dar cuenta de la diversidad de personas y organizaciones que ejercen labores de defensa de los derechos humanos; que a su vez, facilite una caracterización de sus fortalezas y debilidades como insumo para el diseño de estrategias de fortalecimiento organizativo y liderazgo, de acuerdo con los deberes y obligaciones de los ciudadanos establecidos en el artículo 95 la Constitución Política<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Constitución Política, artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacio-

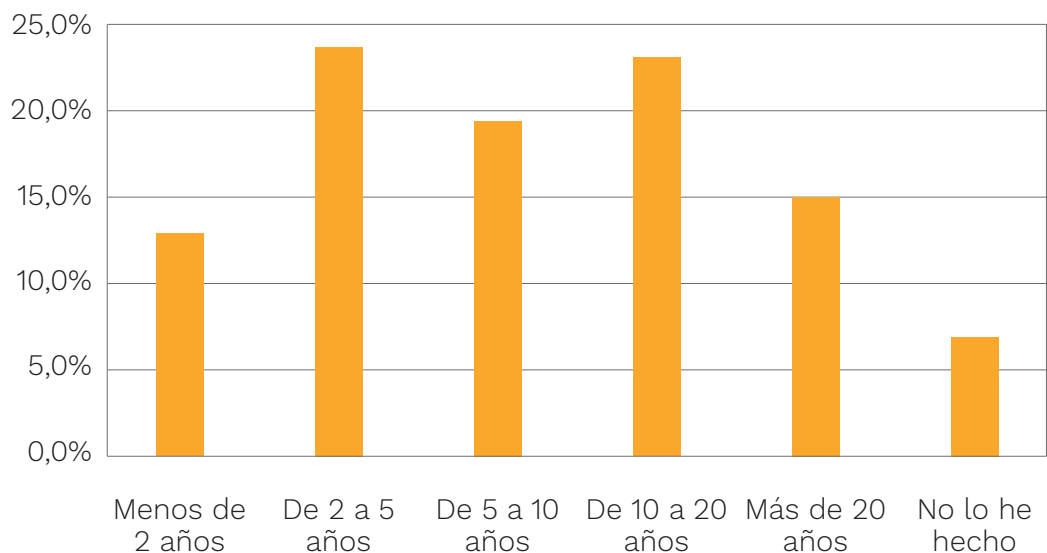
Sin embargo, la caracterización realizada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en 2018 permite obtener una primera mirada de las fortalezas y debilidades con que cuentan las organizaciones y las personas que realizan labores de defensa de los derechos humanos.

---

nal. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: (i) respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; (ii) obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (iii) respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales; (iv) defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; (v) participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; (vi) propender al logro y mantenimiento de la paz; (vii) colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia. 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

Entre los datos relevantes se encuentra que, en relación con la antigüedad en el tiempo de formalización de estas organizaciones, el mayor porcentaje lo tienen las constituidas y formalizadas hace de 2 a 5 años, con un 23,5% del total de organizaciones entrevistadas; seguidas por aquellas que se formalizaron hace de 10 a 20 años (22,9%). Luego están las que se formalizaron hace de 5 a 10 años, con el 19,5%; hace más de 20 años, el 14,9%, y hace menos de 2 años un 12,7%. Las organizaciones que manifiestan no estar formalmente constituidas representan un 6,5% de la muestra. De acuerdo con esta información podría inferirse que existe un fuerte ejercicio organizativo en defensa de los derechos humanos reciente, con un 36,2% que se equipara con la existencia de un 37,8% de organizaciones con más de 10 años de experiencia en el ejercicio de esta labor en el país (Ver gráfico 15).

**Gráfico 15.** Tiempo de formalización de las organizaciones que realizan labores de defensa de los derechos humanos

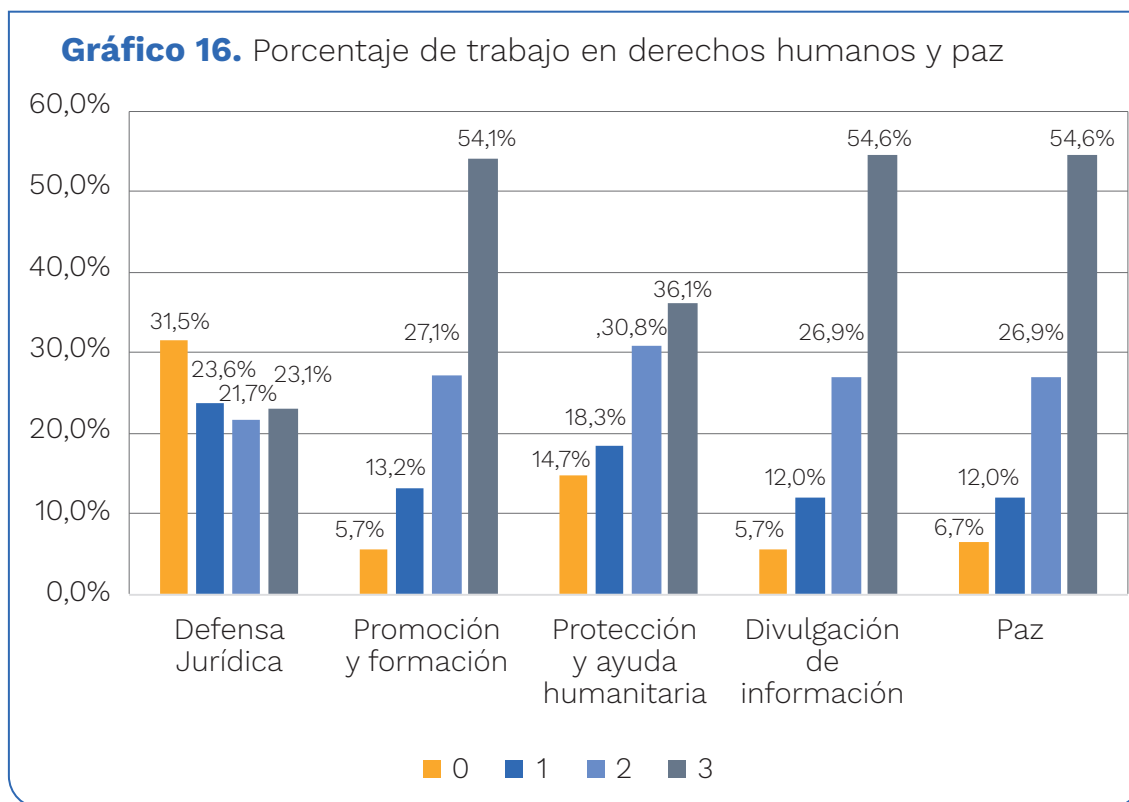


Fuente: Ministerio del Interior, 2019

## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

Al pedirle a las organizaciones vinculadas a la caracterización que calificarán de 0 a 3 la intensidad con la que realizan las actividades de defensa de los derechos humanos, se encontró que, las actividades a las que dedican más tiempo son las relacionadas con la paz, divulgación de información y promoción y formación en derechos humanos, seguidas por las actividades de promoción y ayuda humanitaria. La labor de defensa jurídica es la de menor dedicación por parte de las organizaciones (Ver gráfico 16).



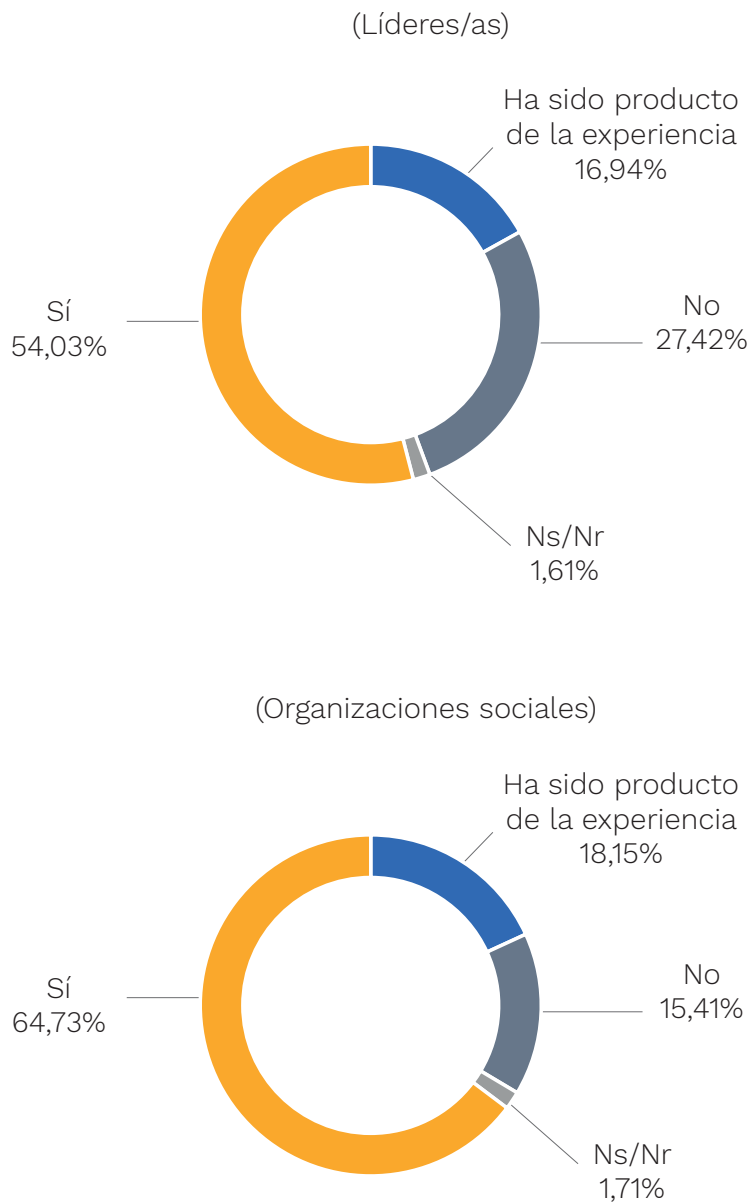
Fuente: Ministerio del Interior 2019

De acuerdo con el mismo instrumento, la mayoría de las organizaciones registradas se encuentran en los niveles muy bajo, bajo y regular en cuanto a su capacidad para ejecutar proyectos sociales.

Algunos factores que profundizan las dificultades en la gestión de proyectos tienen que ver con el desconocimiento de las posibles fuentes de apoyo financiero y técnico, la inexperiencia en las metodologías para elaborar proyectos, y la no disponibilidad de instrumentos de planificación. Esto se evidencia en las Juntas de Acción Comunal como se menciona en el CONPES 3955 de 2018, en el que el Ministerio del Interior indicó que “en el 16,6 % de las mesas de trabajo desarrolladas se reconoció que los comunales requieren capacitación específica en la estructuración y gestión de proyectos que les permita cumplir de forma adecuada con su autogestión para el desarrollo comunitario” (DNP, 2018).

En cuanto a la formación de los líderes, lideresas y organizaciones en temas relacionados con los derechos humanos y la consolidación de la paz, el ejercicio de caracterización mostró que un 64,73% de las organizaciones encuestadas sí posee formación en estos temas fundamentales para su labor de defensa y un 18,15% ha adquirido este conocimiento como producto de su experiencia. En el mismo sentido, un 54,03% de los líderes vinculados a este ejercicio expresó que cuenta con formación en estos temas, mientras que un 27,42% no ha recibido formación al respecto y un 16,94% ha adquirido estos conocimientos a partir de su experiencia (Ver gráfico 17).

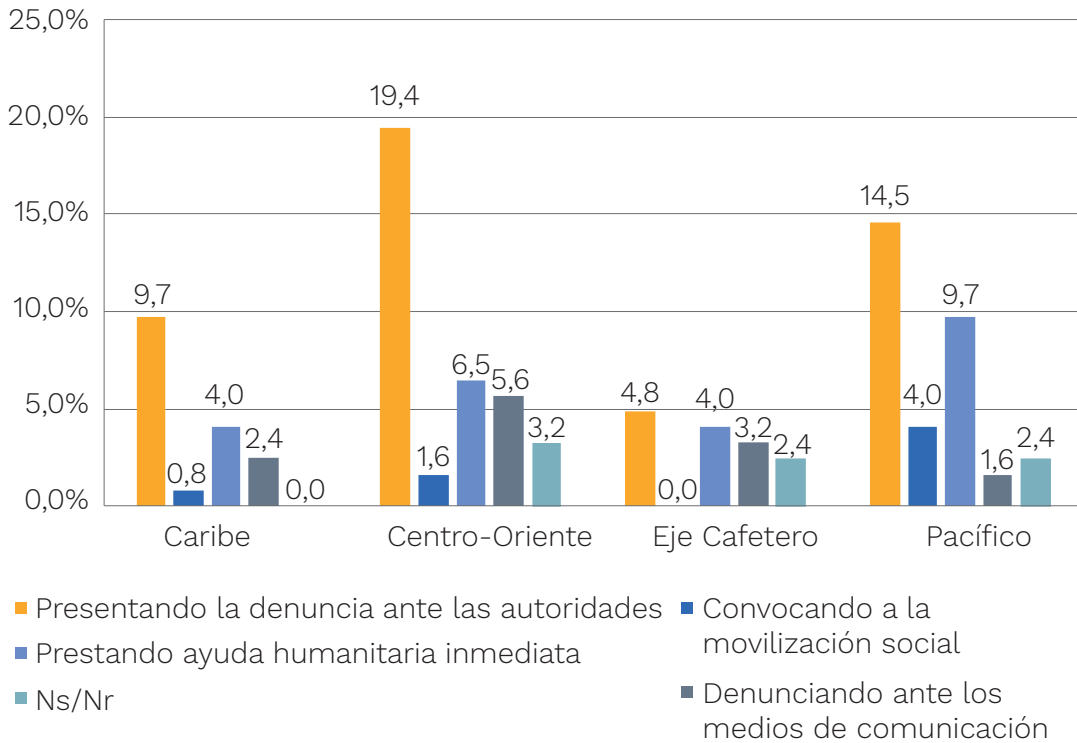
**Gráfico 17.** Ha sido formado en derechos humanos y paz según líderes y lideresas y organizaciones sociales



Fuente: Ministerio del Interior, 2018

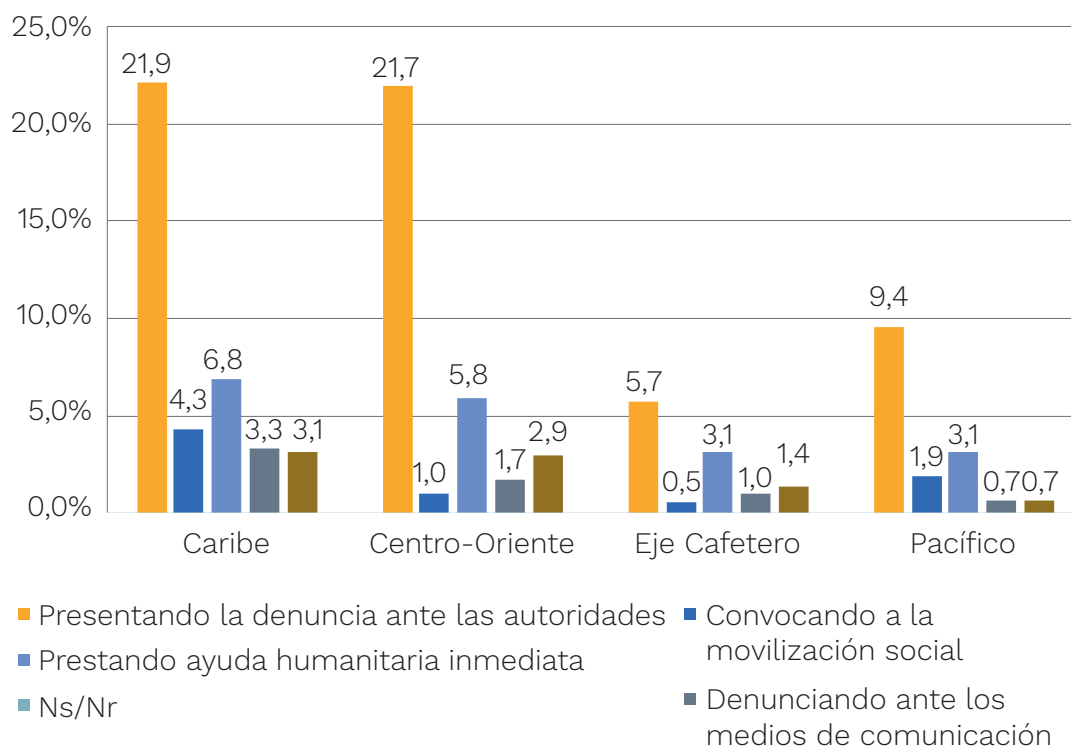
Al preguntarles sobre cómo actúan cuando se enfrentan a violaciones a los derechos humanos (Ver gráficos 18 y 19), un 58,7% de las organizaciones y un 48,4% de los líderes y lideresas participantes afirmaron que presentan la denuncia ante las autoridades. De otro lado, un 18,8% y un 24,2%, respectivamente, afirmaron que enfrentan la situación prestando ayuda humanitaria inmediata.

**Gráfico 18.** Primera instancia en caso de violación de derechos humanos (líderes y lideresas)



Fuente: Ministerio del Interior, 2018

**Gráfico 19.** Primera instancia en caso de violación de derechos humanos según organizaciones sociales



Fuente: Ministerio del Interior, 2018

Las gráficas 18 y 19 muestran también cuál es el tipo de respuesta de las organizaciones y los líderes y lideresas, respectivamente, de acuerdo con la región del país donde realizan la labor de defensa de los derechos humanos.

Otro aspecto importante para la sostenibilidad de las organizaciones y de aquellas personas defensoras que actúan de manera individual, es la capacidad de hacer parte y trabajar en red. Al respecto, la caracterización realizada por el Ministerio del Interior muestra que las organizaciones han desarrollado mayormente esta posibilidad (81,7%), mientras que los líderes y lideresas tienen una participación menor en las redes de derechos humanos existentes en sus territorios (64,5%).

### 4.1.5. Existencia de imaginarios, estereotipos, actitudes y prejuicios en contra del ejercicio del derecho a defender los derechos humanos

Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Asamblea General de la ONU en el informe remitido en el año 2010, han manifestado la necesidad de adoptar medidas en la órbita de las relaciones entre particulares a favor de la labor que adelantan las personas defensoras de derechos humanos. Puntualmente, la CIDH (2011) manifestó que los Estados deben focalizar acciones positivas que brinden condiciones para la realización de la labor de los defensores de derechos humanos, de manera que no solo existan acciones por parte del Estado respecto a los delitos en su contra, sino intervenir los ambientes de riesgo para el libre ejercicio de sus actividades.

Por su parte, la entonces Relatora Especial de la ONU, Margarete Sekaggya, planteó en varios de sus informes<sup>56</sup> los riesgos asociados a la

labor y situación de los defensores de derechos humanos, en relación con los numerosos ataques perpetrados en su contra por parte de agentes no estatales. En consecuencia, el cumplimiento de las obligaciones internacionales de respeto y garantía dependen en gran medida del contexto cultural en el que tiene lugar el trabajo que llevan a cabo las personas defensoras de derechos humanos.

Una serie de instancias internacionales evidencian la necesidad de promover una cultura a favor de los derechos humanos para posibilitar su garantía. Es de notar que la cultura, como un ámbito en el que debe actuar el Estado a efectos de cumplir con sus obligaciones internacionales permanentes y generales en materia de derechos humanos, como son las de respeto y garantía,

---

<sup>56</sup> En el titulado “Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de

---

los derechos humanos y las libertades fundamentales”, A/65/223 del año 2010, la Relatora Especial Margarete Sekaggya, documentó esa situación. El informe se dedica especialmente a: (i) violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes no estatales, y (ii) responsabilidad de los Estados por las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes no estatales (Asamblea de las Naciones Unidas, 2010).



## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

también se ha incorporado en instrumentos vinculantes. Es así como el artículo 3 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece que los Estados parte tomarán medidas en las dimensiones: social, económica, política y cultural para impulsar el desarrollo integral de las mujeres y el goce efectivo de sus derechos (Oficina del Alto Comisionado para los DD. HH. de Naciones Unidas, 1979). También, la Convención de Belem do Pará en su artículo 8 establece la obligación para los Estados de realizar acciones con énfasis en la erradicación de prejuicios, costumbres y prácticas que estén fundamentadas en la inferioridad o superioridad de alguno de los géneros, en los estereotipos o que sean elementos de legitimación de violencia en contra de hombres o mujeres (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1995).

Por lo tanto, las instancias internacionales que velan por la garantía y respeto de los derechos humanos recomiendan a los Estados parte propiciar un entorno seguro y favorable para que pueda llevarse a

cabo y de manera efectiva la labor que adelantan los defensores de derechos humanos.

En la historia política del país se han dado expresiones en las que la oposición y el disenso no son vistos como parte del ejercicio deliberativo o democrático sino como amenazas (CNMH, 2013). De este modo, el desconocimiento de otros puntos de vista o de planteamientos diferentes conlleva a la exclusión y, en consecuencia, incentiva la violencia. Lo anterior ha permeado nuestra cultura política, dificultando integrar las expresiones de diversidad y pluralidad en la construcción democrática.

En la misma dirección, el Instituto Kroc (2019) ha documentado cómo las dinámicas de polarización y estigmatización generan ambientes propicios para la persistencia o incremento de la violencia y la conflictividad social. De manera que se consolidan escenarios de riesgo en los que se materializan vulneraciones a la vida e integridad de los defensores de derechos humanos y se obstaculiza el cumplimiento de la agenda de derechos políticos y civiles, entre otros.

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Ministerio de Salud, 2015) permite constatar elementos en la cultura en los que está presente la violencia como mecanismo de interacción en la cotidianidad y como medio para tramitar las diferencias o conflictos. Según las cifras, en el ámbito de las relaciones de pareja, 31,9% de mujeres y 22,4% de hombres a nivel nacional han sufrido violencia física; 7,1% de mujeres y 1,1% de hombres han sido violentados sexualmente; 31,1% de mujeres y 25,2% de hombres experimentaron violencia económica; y 64,1% de mujeres y 74,4% de hombres fueron sometidos a algún tipo de violencia psicológica.

De forma similar, la Encuesta de Cultura Política (DANE, 2017) pone de manifiesto un contexto con amplias percepciones sobre la fragilidad de las garantías para el goce efectivo de derechos. Según reporta el DANE, 34,1% de las personas mayores de 18 años en Colombia están en desacuerdo con que existen garantías para manifestarse públicamente; 41,7% está en desacuerdo con que existen garantías para los derechos a la libertad de expresión, conciencia, difusión y divulgación de la información y 48,5% está en desacuerdo con que se garantizan los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad. Solamente el 28,7%, 22,8% y 23,8%, respectivamente, creen que esas garantías sí existen. Pese a lo anterior, 95,1% de las personas mayores de 18 años en el país



La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Ministerio de Salud, 2015) permite constatar elementos en la cultura en los que está presente la violencia como mecanismo de interacción en la cotidianidad y como medio para tramitar las diferencias o conflictos.

## CAPÍTULO 4.

### PROBLEMA CENTRAL

no perciben la estigmatización como un riesgo para los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, y sólo el 4,9% la entienden de esa manera.

Por su parte, las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reflejan una disminución del uso de la violencia en la cotidianidad de la vida ciudadana con el desescalamiento de la violencia que ejercen los grupos criminales. Como se comprueba a continuación en la Tabla 11, entre los años 2015 y 2017 se observó un decrecimiento de la violencia sexual, interpersonal e intrafamiliar en 11.530, 82.880 y 44.159 casos, respectivamente.

**Tabla 11.** Casos de violencia sexual, interpersonal e intrafamiliar, Colombia 2015 y 2017

Modalidad de violencia	Número de casos	
	2015	2017
Presunto delito sexual	22.155	10.625
Violencia interpersonal	126.803	43.923
Violencia intrafamiliar	74.233	30.074

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2015, 2017.

Como lo demuestra la siguiente tabla, la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana también revela la reducción de la violencia ciudadana. Entre los años 2015 y 2016 se redujo en 119.000 el número de personas que participaron en riñas o peleas y en 203.000 las que fueron agredidas por una persona que no era su familiar.

**Tabla 12.** Personas involucradas en riñas o sujetas a agresiones, Colombia 2015 y 2016

Modalidad de violencia	Número de casos	
	2015	2016
Participación en riñas o peleas	378.000	259.000
Agredido(a) por persona no familiar	972.000	769.000

Fuente: DANE, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2016 y 2017.

A pesar de la mejora en los indicadores de convivencia y seguridad, distintas agencias de seguimiento a la situación de derechos humanos en el país han expresado su preocupación por la continuidad de los asesinatos, ataques, agresiones y violencia contra la población objeto, durante el periodo posterior al año 2016 (CIDH, 2018) (ONU Misión de verificación en Colombia, 2019a), (ONU, Misión de Verificación en Colombia, 2019b), (Kroc, 2019). Esto incluye la estigmatización que experimentan a través de declaraciones de algunos agentes estatales o medios de comunicación que relacionan su labor con actividades criminales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

Al reconocer la urgencia de afrontar los retos en esta materia y en el marco de sus obligaciones constitucionales, el Estado colombiano ha venido impulsando instrumentos de política que identifican la relevancia de promover la cultura en derechos humanos y operar transformaciones culturales hacia la convivencia, la no discriminación, la reconciliación y la no estigmatización. Entre estos se destacan la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034, la Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades (Decreto 1581 de 2017), y el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos –en proceso de formulación–, entre otras.





QUINTO

# CAPÍTULO 5

---

## 5. Objetivo general

---

Considerando el diagnóstico presentado, el problema central y sus causas, se propone el siguiente objetivo general para el Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos:

**Fortalecer las garantías para el ejercicio del liderazgo social y defensa de los derechos humanos.**



ESCUELA NARANJA

Gi

Universidad Piloto de Colombia

ACUATICS CLUB



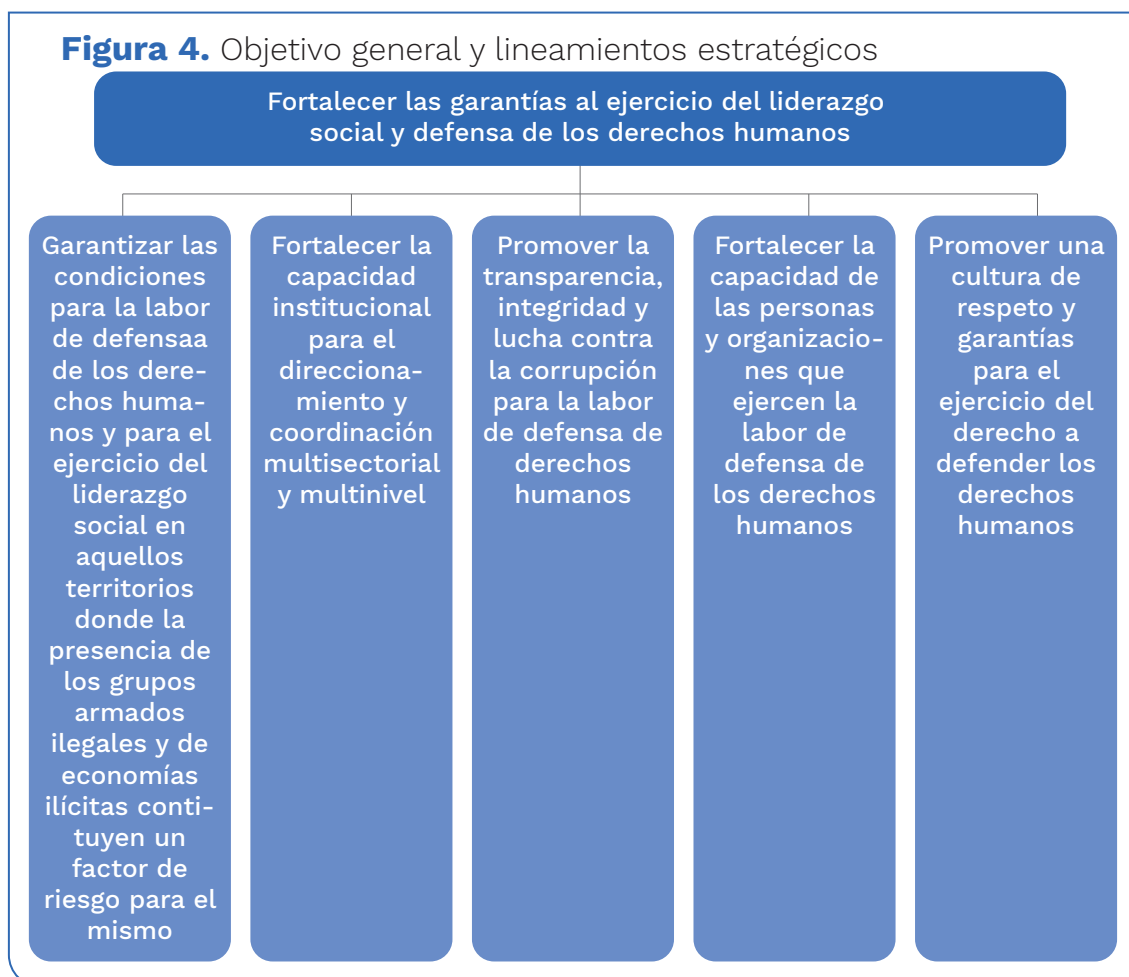
Universidad Piloto de Colombia

Universidad Piloto de Colombia

Universidad Piloto de Colombia



Con el propósito de abordarlo, se identifican las siguientes líneas estratégicas:



Fuente: Dirección de Derechos Humanos. Ministerio del Interior.

## 5.1. Lineamientos estratégicos y líneas de acción

### 5.1.1. Garantizar condiciones para la labor de defensa de los derechos humanos y para el ejercicio del liderazgo social en aquellos territorios donde la presencia de grupos armados ilegales y de economías ilícitas constituye un factor de riesgo para el mismo

Este lineamiento está orientado a responder a los factores de riesgo generados por la presencia de grupos

armados ilegales y la dinámica de las economías ilícitas. Para ello contempla las siguientes líneas de acción:

- Afectar estructuralmente a los grupos armados organizados que perturban la garantía de la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social golpeando los nodos que conforman la cadena de valor de las actividades ilícitas, conforme a lo señalado en la Política de Defensa y Seguridad y en la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Entidades responsables:

- Ministerio de Defensa Nacional
  - Consejería Presidencial de Seguridad Nacional
  - Fuerzas Militares
  - Policía Nacional
- Fortalecer las capacidades institucionales para prevenir el homicidio de personas defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales, especialmente, en las regiones con mayores

factores de riesgo, conforme a lo señalado en la Política de Defensa y Seguridad y en la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Entidades responsables:

- Ministerio de Defensa Nacional
  - Consejería Presidencial de Seguridad Nacional
  - Fuerzas Militares
  - Policía Nacional
- Fortalecer el trabajo conjunto y coordinado con los organismos de investigación y control para identificar y judicializar a los actores estratégicos de los grupos armados organizados.

Entidades responsables:

- Ministerio de Defensa Nacional
- Consejería Presidencial de Seguridad Nacional
- Fuerzas Militares
- Policía Nacional

- Fomentar al interior de la Fuerza Pública una cultura de respeto y promoción de la labor que desempeñan los líderes y lideresas sociales y

## CAPÍTULO 5.

### OBJETIVO GENERAL

personas defensoras de los derechos humanos destacando su importancia para el fortalecimiento de la democracia y el tejido social.

Entidades responsables:

- Ministerio de Defensa Nacional
- Fuerzas Militares
- Policía Nacional

#### **5.1.2. Fortalecer la capacidad institucional para el direccionamiento y coordinación multisectorial y multinivel**

Este lineamiento está orientado a la implementación eficaz de los instrumentos de política pública, planes, programas, proyectos y estrategias de coordinación y articulación interinstitucional nación - territorio, dirigidos a la garantía efectiva de la labor de defensa de los derechos humanos. Para ello contempla las siguientes líneas de acción:

Generar un mecanismo de articulación y coordinación efectivo entre las instancias de prevención de las vulneraciones de los derechos de las líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

- Adecuar y coordinar institucionalmente las políticas de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Prevención, Defensa y Seguridad Nacional y la Política Criminal para generar estrategias articuladas dirigidas al respeto y garantía de la labor de defensa de los derechos humanos.
- Incrementar las capacidades institucionales para la identificación y alerta temprana de las situaciones generadoras de potenciales riesgos.
- Adoptar acciones eficaces en el marco de la prevención temprana para contrarrestar y mitigar los riesgos.
- Fortalecer los sistemas de seguimiento, evaluación y reporte para el análisis de la información y toma de decisiones dirigidas a garantizar la labor de defensa de las personas defensoras de los derechos humanos.
- Fortalecer institucionalmente a las entidades territoriales de acuerdo con los lineamientos del presente Marco de Política Pública.
- Formular y definir mecanismos de articulación entre los

niveles nacional y territorial para la implementación de estos lineamientos de política. Entidades responsables:

- Ministerio del Interior
- Unidad Nacional de Protección
- Ministerio de Defensa Nacional
- Comando General de las Fuerzas Armadas
- Policía Nacional
- Ministerio de Justicia y del Derecho
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz
- Consejería Presidencial de Defensa y Seguridad
- Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
- Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- Procuraduría General de la Nación
- Defensoría del Pueblo
- Fiscalía General de la Nación
- Gobernaciones
- Alcaldías

### 5.1.3. Promover la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción para la labor de defensa de derechos humanos

Este lineamiento busca generar la apropiación de herramientas para la transparencia e integridad en la garantía de la labor de defensa de los derechos humanos. Para ello contempla las siguientes líneas de acción:

- Fortalecer los procesos y procedimientos que guían las actuaciones de los servidores públicos y su oportuno cumplimiento para respetar y garantizar la defensa de los derechos humanos.
- Mejorar el acceso a la información pública para la defensa de derechos humanos y protección de datos.
- Generar un sistema de denuncia efectivo y oportuno para la protección de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

## CAPÍTULO 5.

### OBJETIVO GENERAL

- Articular las acciones contra la corrupción en el marco de la Política de Transparencia e Integridad y el Estatuto Anticorrupción, y su desarrollo normativo.

Entidades responsables:

- Ministerio del Interior
- Unidad Nacional de Protección
- Ministerio de Justicia y del Derecho
- Presidencia de la República
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
- Consejería Presidencial de Seguridad Nacional
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
- Secretaría de Transparencia
- Departamento Administrativo para la Función Pública
- Ministerio de Defensa Nacional
- Policía Nacional
- Fuerzas Militares
- Prosperidad Social
- Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Agencia de Renovación del Territorio
- Unidad de Restitución de Tierras
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Parques Nacionales Naturales
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
- Unidad de Organizaciones Solidarias
- Servicio Nacional de Aprendizaje
- Escuela Superior de Administración Pública
- Agencia para la Reincorporación y Normalización
- Ministerio de Minas y Energía
- Departamento Nacional de Planeación
- Gobernaciones
- Alcaldías
- Organismos de control

### 5.1.4. Fortalecer la capacidad de las personas y organizaciones que ejercen la labor de defensa de los derechos humanos

Bajo este lineamiento se propende a generar las condiciones necesarias para el desarrollo y sostenibilidad de capacidades de las personas y organizaciones que ejercen la labor de defensa de los derechos humanos. Para ello se contemplan las siguientes líneas de acción:

- Implementar un programa de fortalecimiento organizativo y de apoyo a la gestión del riesgo para la labor de defensa de los derechos humanos.
- Articular los observatorios nacionales y territoriales para la identificación y análisis de riesgo y el seguimiento a los procesos individuales y organizativos de defensa de los derechos humanos.
- Articular y fortalecer las redes de líderes y lideresas sociales y personas defensoras para la labor de defensa de los derechos humanos.
- Adelantar una estrategia de formación y gestión del conocimiento alrededor del ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos.
- Realizar una caracterización de las organizaciones sociales y las personas que desarrollan labores de defensa de los derechos humanos.
- Fortalecer las capacidades de afrontamiento y autoprotección de las personas y organizaciones que realizan labores de defensa de derechos humanos ante factores de riesgo.
- Implementar procesos de acompañamiento a las líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, y a las organizaciones en el territorio.

Entidades responsables

- Ministerio de Cultura
- Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas
- Ministerio de Educación Nacional
- Ministerio del Interior
- Unidad Nacional de Protección
- Escuela Superior de Administración Pública

## CAPÍTULO 5.

### OBJETIVO GENERAL

- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz
- Centro Nacional de Memoria Histórica
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Justicia y del Derecho
- Prosperidad Social
- Policía Nacional
- Agencia para la Reincorporación y Normalización
- Unidad de Restitución de Tierras
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Unidad de Organizaciones Solidarias
- Colciencias
- Agencia Nacional de Hidrocarburos
- Gobernaciones
- Alcaldías

#### **5..5. Promover una cultura de respeto y garantías para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos**

Este lineamiento se orienta a promover una cultura democrática, de respeto y garantía de los derechos humanos a favor de la labor de defensa de los derechos humanos; para ello se impulsarán las siguientes estrategias:

- Promover y fortalecer espacios para la deliberación pública y el reconocimiento de la diferencia para la construcción y el ejercicio de la democracia.
- Promover el uso del lenguaje y la comunicación para la construcción de expresiones y prácticas culturales favorables para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos.

- Generar acciones focalizadas de cultura de derechos para la promoción de entornos propicios y seguros para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos.  
Entidades responsables
  - Ministerio de Cultura
  - Sistema de Medios Públicos (RTVC)
  - Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas
  - Ministerio de Educación Nacional
  - Ministerio del Interior
  - Unidad Nacional de Protección
  - Departamento Administrativo para la Función Pública
  - Escuela Superior de Administración Pública
  - Presidencia de la República
  - Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz
- Centro Nacional de Memoria Histórica
- Ministerio de Defensa Nacional
- Policía Nacional
- Agencia para la Reincorporación y Normalización
- Unidad de Restitución de Tierras
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Ministerio de Justicia y del Derecho
- Colciencias
- Prosperidad Social
- Consejería Presidencial para las Comunicaciones
- Gobernaciones
- Alcaldías







SEXTO

---

# CAPÍTULO 6

---

---

## 6. Alineación con Políticas Públicas

---

En respuesta a las situaciones de riesgo que enfrentan los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos evidenciadas en el diagnóstico del presente documento, se construyó el Marco de Política Pública dirigido a generar condiciones óptimas para el ejercicio de su labor.

En este sentido, los componentes de la política se estructuran en cinco lineamientos estratégicos que permiten focalizar las acciones del Gobierno nacional en los temas que, de acuerdo con las evidencias identificadas y conforme a los insumos recogidos en los espacios de participación, concentran los mayores obstáculos para la labor que realizan los líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos.



Atendiendo a lo anterior, algunas políticas públicas (vigentes o en formulación) tienen relación estrecha con estos temas. Sin embargo, es importante tener presente que el Marco de Política Pública pone el énfasis de estos desarrollos en los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. En consecuencia, los lineamientos estratégicos incluidos en otros instrumentos se materializan en intervenciones que se relacionan con las causas evidenciadas o desarrollan acciones específicas para sujetos relacionados con la labor de defensa de derechos humanos, como es el caso del CONPES 3955 “Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia”.

Con el fin de analizar estas relaciones y encontrar la alineación del presente Marco de Política con otras políticas en la materia, se presentan en este capítulo: i) la actuación del Gobierno nacional en el periodo 2018–2019 en el proceso de implementación del Plan de Acción Oportuna (estrategia del Plan Nacional de Desarrollo); y ii) se exponen las políticas que se articulan con los lineamientos

estratégicos del Marco de Política Pública.

### **6.1. Actuación del Gobierno nacional (2018–2019)**

En cuanto a la actuación del Gobierno nacional en el periodo 2018–2019, se presentan las acciones y resultados alcanzados en el territorio por el Plan de Acción Oportuna como estrategia para la seguridad y protección prioritaria de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en el país.

El PAO establece tres ejes de acción para contrarrestar el fenómeno. El primero de ellos es la articulación que busca articulación, armonizar y coordinar la intervención interinstitucional que hace frente a la situación de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. El segundo eje se refiere a la actuación estratégica en el territorio, por medio del cual se pretende intervenir de manera integral en las zonas donde se presentan las mayores vulneraciones a los derechos de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras, especialmente,

en los municipios que presentan un entorno criminalizado y afectado por la ausencia de respuesta institucional. Finalmente, se incluye un tercer eje de comunicación y capacitación que involucra acciones para contrarrestar la estigmatización sobre la condición de líder y capacita en autoprotección.

Cabe resaltar que este Plan propone dar una respuesta inmediata y rápida en relación con la problemática antes mencionada y presentar soluciones de fondo desde el enfoque de la seguridad multidimensional.

Por medio del Decreto 2137 de 2018, se estableció la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección Individual y Colectiva de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de Defensores de Derechos Humanos, Líderes y Lideresas Sociales, Comunes y Periodistas. Esta ha sesionado en tres ocasiones: el 20 de diciembre de 2018, el 3 de mayo y el 3 de diciembre de 2019. Según las instrucciones impartidas en estas comisiones se logró:

- El desarrollo de la estrategia PAO en el territorio.
- La Policía Nacional elabora periódicamente un boletín sobre “Hechos de afectación contra



El PAO establece tres ejes de acción para contrarrestar el fenómeno. El primero de ellos es la articulación y reingeniería institucional que busca articulación, armonización y coordinación para la intervención interinstitucional que hace frente a la situación de los líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos.

líderes, defensores de DD.HH., excombatientes y familiares FARC”<sup>57</sup>.

- Puesta en marcha de la estrategia de las Zonas Futuro liderada por la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional. Estas han acelerado la implementación de los municipios PDET, con una óptica de seguridad multidimensional.

Las Zonas Futuro surgen de una visión de seguridad multidimensional que comprende tanto la necesidad de enfrentar las economías ilícitas, en especial la de las drogas ilícitas y la extracción ilegal de minerales, como la importancia de solventar la ausencia de instituciones estatales o su frágil presencia en los territorios.

Así, al momento de definir las Zonas Futuro, en concordancia con lo señalado por la Ley 1948 de 2018, se deben tener en cuenta factores como: espacios vacíos de institucionalidad o con precaria presencia del Estado, institucionalidad; altos índices de criminalidad; presencia de economías ilícitas; déficit en el goce de derechos y necesidad de medidas reforzadas de protección a la población; índices de necesidades básicas insatisfechas, pobreza extrema y alta presencia de población víctima de la violencia; amenaza al agua, la biodiversidad y el medio ambiente.

Hasta el momento, han sido focalizadas 5 Zonas Futuro que comprenden 995 veredas de las más de 11.000 que tienen los PDET, lo que equivale al 2,4% del territorio nacional y al 8,7% del territorio PDET<sup>58</sup>:

---

57 Se han emitido 39 boletines a 3 de diciembre de 2019.

58 En las zonas futuro se espera:

- Proteger el 38% de los Parques Nacionales Naturales (5.435.772 hectáreas).

Los objetivos que se ha propuesto alcanzar el Gobierno en estas zonas son: i) reforzar las medidas de protección a la población; ii) fortalecer el Estado Social de Derecho; iii) priorizar y acelerar la prestación de servicios sociales; iv) defender y proteger el agua, la biodiversidad y el medio ambiente, y v) impulsar la transformación productiva de los territorios.

- Bajo la estrategia “Se busca”, el Cuerpo Élite ha capturado, en concurso con las Fuerzas Militares, a 12 de los 31 más buscados por atentar material o intelectualmente contra la vida e integridad de esta población.
- Gracias al trabajo articulado de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, el Ministerio Defensa y el Ministerio del Interior, se ha logrado la consolidación de una base de datos para llevar la estadística de los delitos

- 
- Intervenir 32% de la coca (SIMCI, 2017).
  - Afectar directamente la producción de pasta de coca.

ocurridos contra las líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. En la actualidad, se cuenta con un boletín estadístico de homicidios de Defensores de Derechos Humanos consolidado por el Cuerpo Élite de la Policía Nacional.

La UNP ha realizado las siguientes acciones:

- Cambio de enfoque hacia una entidad preventiva que facilita la toma de decisiones de forma acertada y oportuna.
- Incorporación de la herramienta de análisis de contexto por medio de un trabajo interinstitucional enfocado en analizar los municipios priorizados por el PAO, al igual que en el procesamiento de información de las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Para esto se expidió la Resolución 831 del 7 de junio de 2019 a través de la cual se fortalece el Grupo de Análisis Estratégico Poblacional (GAEP).
- Se ha fortalecido el Cuerpo Técnico de Recopilación



- y Análisis de Información (CTRAI), mejorando los tiempos de respuesta de las solicitudes de protección.
- Se elaboró un proyecto modificadorio del Decreto 1066 de 2015 para la supresión del Grupo de Valoración Preliminar y la conformación de un nuevo Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM).
  - Aumentó de la presencia de la UNP en las regiones para efectos de prevención y protección<sup>59</sup>. De igual forma, se ha mejorado la comunicación y se han fortalecido las relaciones con las entidades corresponsables en el territorio, como son las secretarías de gobierno de las alcaldías y gobernaciones.
  - Gestión con entidades de cooperación internacional<sup>60</sup>.
- Coordinación interinstitucional con, la Dirección de Protección de la Policía Nacional (DIPRO), Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, municipios y departamentos.
  - La coordinación interinstitucional ha facilitado la articulación de la actuación territorial del PAO para dar respuesta inmediata a los casos de amenaza a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos<sup>61</sup>.
  - A partir de la implementación del PAO, la Policía Nacional expidió la Directiva Operativa Transitoria 013 del 1º de marzo de 2019 que establece la Estrategia de Protección

---

59 Se han abierto oficinas en Quibdó (Chocó), Tumaco (Nariño) y Mocoa (Putumayo) y se reforzó la oficina de Cúcuta (Norte de Santander).

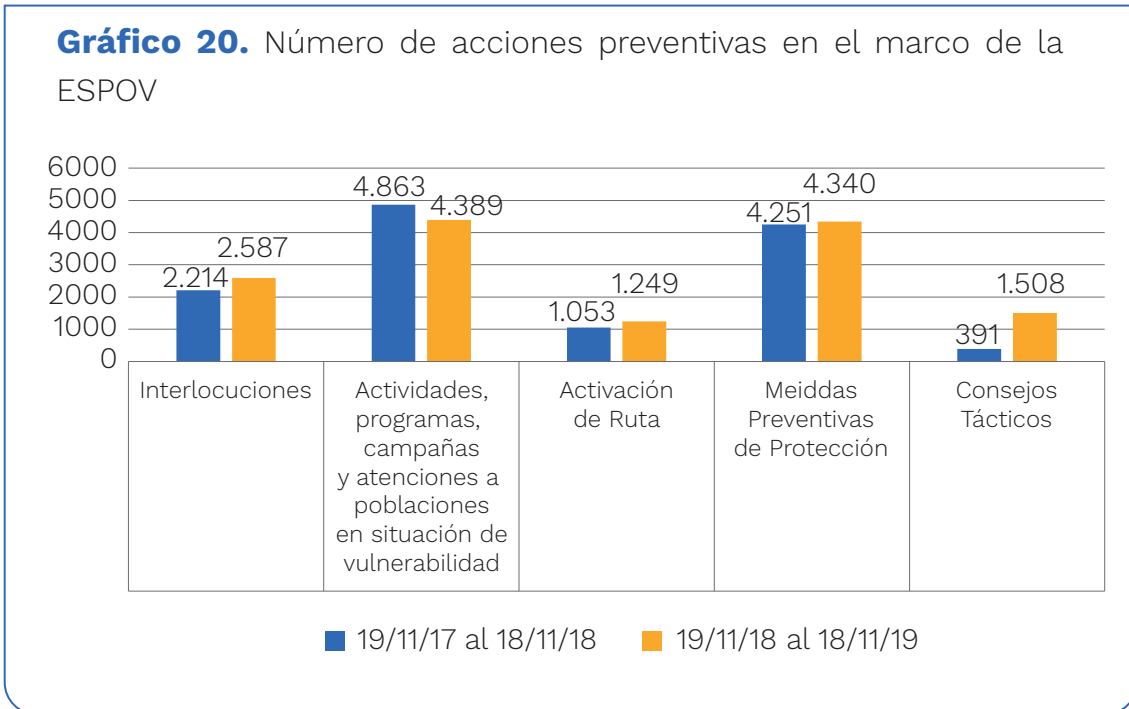
60 Ejecución del convenio con USAID con el fin de fortalecer el equipo de asistencia técnica para la ejecución física de la reingeniería y el desarrollo del proyecto

---

con OIM sobre fortalecimiento del enfoque diferencial de género y étnico al interior de la UNP.

61 Actualmente, se cuenta con la Ruta Única de Atención Territorial en las zonas priorizadas por el PAO en los departamentos de Antioquia, Cauca, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Caquetá y Valle del Cauca. Asimismo, existen rutas en Meta, Putumayo y Tolima; en los distritos de Bogotá y Cartagena, y en los municipios de Medellín, Florencia y San José de Uré. En proceso se encuentran otros municipios de las regiones de Montes de María y el Catatumbo.

a Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad (ESPOV), por medio de la cual se despliegan los componentes de prevención e investigación criminal, con el fin de generar acciones en garantía y protección para las líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.



Fuente: Sistema Integral de Derechos Humanos INSGE, Sujeto a variación.

Es así, que durante el periodo del 19 de noviembre de 2017 al 18 de noviembre de 2018 se realizó un total de 12.772 acciones preventivas, mientras que, en el periodo de 19 de noviembre de 2018 al 18 de noviembre de 2019 se implementaron 14.073 acciones de prevención, lo que representa un incremento de 10,18%. Entre estas se destacan:

- Fortalecimiento de estrategias en materia de seguridad y protección de los habitantes en las

cabeceras municipales y, especialmente, en las veredas y corregimientos. En este sentido, desde el mes de febrero del 2019 se actualizó el Plan Horus de la Libertad 3.0, ampliando la presencia militar y policial como operación mayor de la Fuerzas Militares para conducir acciones de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC), en contribución al control institucional del territorio<sup>62</sup>.

- En total se analizaron 71 factores que permitieron determinar los municipios y veredas que requerían una priorización. Producto de este análisis se establecieron 526 puntos distribuidos en 22 departamentos, 159 municipios, 512 veredas, 13 ríos y un golfo.

---

62 El Plan Horus ha permitido aumentar la cobertura de las misiones de ADAC en el territorio nacional. Para la actualización del Plan se tomaron en cuenta varios factores como la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad de la Presidencia de la República, el Plan de Guerra Bicentenario, las nuevas amenazas descritas en los factores de inestabilidad y las áreas de atención prioritaria, entre otros.

Actualmente, el Plan Horus cuenta con un cubrimiento del 82% de los municipios priorizados<sup>63</sup>.

- Evaluación de las medidas de protección necesarias para líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos<sup>64</sup>.
- En cuanto a cifras generales, la UNP cuenta actualmente con 8.718 protegidos. De estos, 4.795 (55%) corresponde a líderes y lideresas sociales.
- En lo que respecta a las medidas de protección colectiva, se han implementado 81 con Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación

---

63 Según datos suministrados por la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, en el mes de octubre del 2019 se pudo determinar la disminución de los actos delictivos en las veredas priorizadas por el Plan Horus. Estos resultados se obtuvieron a partir de un análisis de la convergencia de las cifras de homicidio rural, que permitió determinar que solo en cinco de las veredas priorizadas (512) hubo un incremento del homicidio rural, demostrando una efectividad de más del 98%.

64 En cumplimiento del 100% de la meta propuesta por la UNP en este eje del Plan, se realizaron ocho sesiones territoriales del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas.

de Medidas (CERREM), mientras que 93 se encuentran en proceso.

- El PAO ha participado en las instancias encargadas de la prevención, protección e investigación en temas de garantías y seguridad, tanto en el nivel nacional como territorial. Para ello, han realizado 36 visitas a territorio en 14 departamentos del país<sup>65</sup>.
- Diseño e implementación por parte del Ministerio del Interior de la estrategia de atención integral denominada Misión al Corazón del Atrato,

---

<sup>65</sup> Entre las instancias a las que ha asistido el PAO en los niveles nacional y territorial se encuentran: 111 sesiones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT); 8 sesiones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas Individuales y Colectivas; 5 sesiones de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (abordadas desde los Subcomités); 6 sesiones de los Comités Territoriales del PAO; 3 Consejos de Seguridad y Convivencia territoriales; 5 sesiones de las mesas de garantías, 3 sesiones del Programa Integral de Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos; 4 sesiones de los Consejos de Seguridad de Comunales y otros espacios del Ministerio del Interior (2 mesas). Esto asciende a 36 visitas a territorio en 14 departamentos del país.

en los municipios de Riosucio, Carmen de Darién, Vigía el Fuerte, Bojayá, Beté, Tanguí y Quibdó en articulación con instituciones del orden nacional, departamental y la empresa privada<sup>66</sup>.

- El PAO se ha articulado con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para realizar acciones que promuevan la prevención y ayuden a reducir la vulnerabilidad de los municipios y las personas defensoras de los derechos humanos que habitan en estos, como el Programa de Emisoras que otorga

---

<sup>66</sup> Para ello, el Ministerio del Interior se articuló con el Despacho de la Primera Dama, el DPS, la Gobernación del Chocó, la Gobernación de Antioquia, los mandatarios locales, las Superintendencias de Salud y de Industria y Comercio, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio de Educación Nacional, el SENA, la UNP, la Fuerza Pública y el ICBF; además, se vincularon actores del sector privado como el centro comercial Gran Estación, Cine Colombia, Fundación Luna, Fundación Arturo Calle, Hispasat y Banzat. Bajo esta estrategia se logró atender en materia de salud, a 9.062 personas y se repararon 50 toneladas de ayuda humanitaria en 6.006 kits.

concesiones para servicios de radiodifusión, implementado en 115 municipios de seis departamentos.

- Fortalecimiento de la movilidad policial para mejorar la prevención: a través del PAO se coordinó con el Fondo para la Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon) la compra de 437 vehículos para fortalecer a la Policía en 205 municipios. Lo que permitirá dar respuesta oportuna a las situaciones que se presenten, además de brindar un mejor apoyo a la seguridad en zonas rurales y prevenir que se inicien situaciones de violencia en territorios ya consolidados.
- Priorización en la implementación de las medidas de asistencia y reparación: durante 2019, la Unidad para las Víctimas viene implementando 24 proyectos de infraestructura social, comunitaria y agrícola en 17 de los 38 municipios priorizados para el PAO.
- Campaña en contra de la estigmatización de líderes y lideresas sociales y personas

defensoras de derechos humanos<sup>67</sup>.

- Campaña de autoprotección: la Unidad Nacional de Protección ha realizado durante 2019, una estrategia de capacitación en temas relacionados con las rutas de protección, lideradas por las entidades territoriales de conformidad con lo establecido en los decretos 1066 de 2015 y 2252 de 2017, adelantando acciones de acompañamiento y asesoría constantes.

---

67 En las reuniones realizadas en los territorios, desde las diferentes entidades, se ha hecho un reconocimiento a la importancia de la labor que realizan las personas defensoras de los derechos humanos en el país, la forma como fortalecen la democracia y el respaldo que deben tener de parte de todos los servidores públicos para garantizar el ejercicio de su labor. Estos mensajes los han emitido servidores públicos del más alto nivel

### 6.2. Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades

Esta política se centra en la prevención temprana y urgente de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad, así como en las garantías de no repetición. Se estructura a través de las siguientes líneas de intervención: estrategias para prevenir violaciones a los derechos con ocasión de las restricciones ilegales o arbitrarias a las libertades ciudadanas: visión preventiva de la justicia; prevención de violaciones derivadas de dinámicas económicas criminales; implementación de la estrategia nacional de cultura en derechos humanos; prevención de amenazas y vulneraciones asociadas al surgimiento de nuevos riesgos; capacidades institucionales para la prevención, y mecanismos e instrumentos de coordinación y articulación interinstitucional.

Si bien estas líneas de intervención se refieren a un ejercicio de garantías para el goce de los derechos a la vida, integridad, libertad

y seguridad, están focalizadas en poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad por riesgos de violación de estos derechos en general. Por lo tanto, esta política contribuye al cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantías desde el deber de prevención, de modo tal que hace las veces de marco general para los lineamientos estratégicos de protección integral y garantías para líderes y lideresas sociales, comunales, periodistas y defensores de los derechos humanos.

### 6.3. CONPES 3955 de 2018 - Estrategia para el Fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia

La Política de Acción Comunal define estrategias para generar capacidades en los miembros de la acción comunal en temas relevantes para el ejercicio de su trabajo misional. Asimismo, establece acciones para facilitar la gestión de proyectos sociales y productivos por parte de las organizaciones de acción comunal. En términos de convivencia y seguridad ciudadana, se propone multiplicar el conoci-

miento sobre la materia en los actores que acompañan, asesoran o monitorean el trabajo de las autoridades territoriales como parte de su ejercicio de liderazgo y contribución comunal.

Por otra parte, plantea estrategias para el diseño de herramientas tecnológicas que permitan mejorar el flujo de información y realizar la caracterización de la población comunal y de sus organizaciones. Siendo así, este CONPES desarrolla algunas de las estrategias planteadas en el Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos, relacionadas con fortalecer las capacidades de las personas y de las organizaciones sociales defensoras de derechos humanos, en este caso de la organización comunal.

#### **6.4. Política de Paz con Legalidad**

La implementación del Acuerdo Final (AF), a partir de lo establecido en el Plan Marco de Implementación (PMI), demanda la articulación de esfuerzos institucionales para conseguir la estabilización de los

territorios y del país, en términos generales. De allí surge la política de Paz con Legalidad, estructurada en ejes temáticos y de gestión fundamentales para dar cumplimiento a la construcción de paz.

Estos ejes desarrollan temas como: la Reforma Rural Integral; articulación e implementación coordinada de planes nacionales sectoriales; Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) y Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC); planes para facilitar la comercialización de los productos campesinos; implementación del Sistema Integral de Seguridad dirigido a la protección de líderes y lideresas, el impulso a la Comisión de Garantías de Seguridad y del SISEP, y a la protección de personas en proceso de reincorporación; medidas para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP; intervenciones de Acción Integral Contra Minas Anti-personal (AICMA); articulación en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI) de los temas relacionados con víctimas y vigencia de la Ley de Víctimas; implementación y funcionamiento del instrumento de seguimiento Siste-

ma Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).

Asimismo, la política propone incentivar marcos normativos y regulatorios para su implementación y el desarrollo de acciones que garanticen la estabilización. Además, orienta la articulación y coordinación de esfuerzos relacionados con los aspectos financieros y presupuestales para la construcción de paz e implementación del PMI.

Como se evidencia, la política de Paz con Legalidad es una apuesta amplia que se articula con el presente Marco de la Política Pública toda vez que desarrolla un componente temático denominado Sistema Integral de Seguridad en su apartado sobre política de protección de líderes y lideresas sociales.

### **6.5. Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la legalidad, el emprendimiento y la equidad.**

Esta política es la hoja de ruta que da respuesta a los desafíos en seguridad a partir de un enfoque multidimensional y en articulación con otras estrategias del Gobierno nacional en materia de estabilización,

protección de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos (puntualmente el PAO), la política de Paz con Legalidad, la Política Exterior y la Política Integral contra las Drogas Ruta Futuro.

Está estructurada en cinco ejes a saber: (i) protección del agua; la biodiversidad y el medio ambiente; (ii) la seguridad cooperativa; (iii) la disrupción del delito; (iv) el paso del control militar al control institucional del territorio y (v) la importancia de la innovación, ciencia y tecnología en la seguridad. Asimismo, establece la protección a la población y las garantías de seguridad ciudadana, priorizando la protección de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos mediante la focalización de intervenciones contra las estructuras criminales en zonas que presenten factores de riesgo como presencia de grupos armados organizados, economías ilícitas y conflictos por la tierra.

### **6.6. Política para la gestión de conflictividades a través del diálogo social**

Ante la existencia de prácticas sistemáticas de violencia, hostilidad



## **CAPÍTULO 6.**

### ALINEACIÓN CON POLÍTICAS PÚBLICAS

e intolerancia para la solución de los conflictos y las diferencias en la sociedad colombiana, y ante la inexistencia de un marco integral de lineamientos institucionales para la gestión pacífica de las conflictividades sociales en el país, el Gobierno nacional ha dado inicio a la construcción de una Política de Gestión de Conflictividades a través del Diálogo Social.

Mediante esta se espera identificar de manera oportuna la presencia de conflictividades sociales, con el fin de desarrollar estrategias de prevención, atención y seguimiento; de tal manera que se posibilite la resolución de las mismas y se evite el escalamiento del conflicto a una situación de violencia.

Tanto esta política como el presente documento marco, reconocen la necesidad de desarrollar herramientas y adelantar estrategias que le permitan tanto a las instituciones como a las comunidades obtener comprensiones hacia el reconocimiento del otro en la diferencia, de tal forma que se facilite la construcción de acuerdos y alternativas a través del diálogo y se transite de escenarios de estigmatización a concebir la divergencia como motor de cambio.

#### **6.7. Política de Transparencia, Integridad y Legalidad (en proceso de construcción)**

La política tiene por objetivo robustecer las capacidades del Estado (Gobierno - Sociedad civil - Sector privado) relacionadas con la transparencia y el acceso a la información pública; la prevención, investigación y sanción de la corrupción, y el fortalecimiento de los espacios de diálogo entre diferentes actores para la generación de soluciones a las problemáticas del Estado.

## Marco de Política Pública

de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos



Esta política generará lineamientos para su implementación en las entidades en lo referente a procesos, procedimientos y a la adecuación de los canales de comunicación. De esta forma, se proyecta como un marco general al que se articula el presente Marco de Política Pública en términos de transparencia, integridad y denuncia respecto a los líderes y lideresas sociales y personas defensoras, en el ámbito de la exi-

gibilidad y defensa de los derechos humanos.

### **6.8. Política Nacional de Inclusión y Participación Democrática (en proceso de construcción)**

En aras de fortalecer el relacionamiento con la ciudadanía, especialmente la generación

de confianza entre esta y las instituciones, su inclusión en los asuntos públicos, el fortalecimiento de la democracia y los mecanismos de diálogo social, se impulsa la formulación de la Política de Participación. Esta se construirá tomando como base una serie de componentes que buscan promover y proteger el ejercicio de la participación ciudadana. Entre estos, se considerará el fortalecimiento de los ejercicios de control social y de veedurías ciudadanas, además de un componente estratégico de planeación participativa. Cabe resaltar que también se propone hacer énfasis en el fortalecimiento de procesos de participación comunitaria y de las organizaciones de la sociedad civil.

Es así como la Política de Participación Ciudadana presentará un marco de acción general que permitirá orientar intervenciones articuladas hacia el fortalecimiento de la democracia, de manera que las acciones a desarrollar en el ámbito puntual del Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos apunten al mismo objetivo, mediante la promoción de la participación en es-

pacios reglamentados, fomentando así la asociatividad y cooperación entre los ciudadanos y el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, principalmente, para gestionar recursos y planear sus actividades.

### **6.9. Política Pública de Paz, Reconciliación, convivencia y no estigmatización (en proceso de construcción)**

A partir de los insumos recogidos en talleres territoriales durante los años 2018 y 2019, en el 2020 el Ministerio del Interior formulará esta política que busca contribuir al proceso de apropiación social de la reconciliación como un asunto público que requiere sujetos sociales y políticos movilizados alrededor de cambios de lenguaje y comportamiento; el posicionamiento de un nuevo discurso que favorezca el reconocimiento del otro como legítimo diferente, portador de derechos, adversario legítimo y sujeto político (Subcomisión Técnica del Comité Nacional - Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia [CNPRC], 2018).

En consonancia con esta nueva política, el Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías a la labor de Defensa de los Derechos Humanos pretende contribuir a la construcción de un entorno propicio para la labor de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, a través de la promoción de una cultura democrática, la construcción de imaginarios y normas sociales alternativas y el fortalecimiento de procesos de empoderamiento comunitario para el respeto y la garantía del derecho a defender los derechos humanos.

### 6.10. Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana

Su objetivo es proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, y la promoción de la convivencia.

La implementación de esta política pública adoptará los siguientes enfoques transversales: i) prevención social y situacional; ii) presencia y control policial; iii) justicia,

víctimas y resocialización; iv) cultura de legalidad y convivencia; y v) ciudadanía activa y responsable.

Esta política generará lineamientos para: (i) mejorar la presencia y respuesta de la policía, así como su capacidad disuasiva y de control social, investigación criminal y desarticulación de redes criminales; (ii) incrementar la judicialización y la condena de los responsables del delito; (iii) fortalecer los procesos de orientación y atención a víctimas de delitos graves y las resocializaciones viables, y (v) lograr comportamientos sociales colectivos de apego a la ley que favorezcan la convivencia social y la resolución pacífica de las diferencias y los conflictos.

De esta forma, se proyecta como punto de referencia frente a la vulneración de los derechos de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, en relación con la actuación policial, la desarticulación de redes criminales y la orientación y atención a víctimas de delitos graves. De igual modo, en cuanto a la implementación de estrategias de convivencia social y resolución pacífica de las diferencias y los conflictos.





SÉPTIMO

# CAPÍTULO 7

## 7. Conclusiones

El Gobierno nacional reafirma su compromiso de cara al más estricto cumplimiento de los principios y valores en los que se fundamenta la República de Colombia como Estado Social de Derecho, y también frente a los preceptos internacionales de respeto, garantía y protección de la dignidad humana.

Es así como, en respuesta a las agresiones en contra de las personas que realizan labores de defensa de los derechos humanos, tales como líderes y lideresas sociales, comunales, indígenas, periodistas y sindicalistas, el Gobierno nacional avanza en la definición y realización de acciones orientadas al fortalecimiento institucional para las garantías al ejercicio de su labor. En este sentido, tiene la necesidad de lograr una mirada comprensiva





y multicausal de la mencionada problemática, frente a la cual el Estado colombiano ha generado numerosas respuestas normativas y de política pública.

El Marco de Política de Protección Integral y Garantías para Líderes y lideresas sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos reconoce esos avances logrados por el Estado colombiano, que están especialmente orientados a la prevención de violaciones de los derechos humanos a la vida, integridad, libertad y seguridad, y a la protección de los sujetos de la Política.

Sin embargo, es necesario enunciar que, respecto a los avances normativos descritos, se ha encontrado que los esfuerzos y resultados positivos en materia de protección de personas y colectivos en riesgo, liderados desde el Gobierno nacional por la UNP, requieren ser complementados en relación con el fortalecimiento de las garantías a la labor de defensa de los derechos humanos. Para ello se proponen las siguientes líneas estratégicas:

- Garantizar condiciones para la labor de defensa de los

derechos humanos y para el ejercicio del liderazgo social en aquellos territorios donde la presencia de grupos armados ilegales y de economías ilícitas constituye un factor de riesgo para el mismo.

- Fortalecer la capacidad institucional para el direccionamiento y coordinación multisectorial y multinivel en materia de prevención y protección.
- Promover la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción para la labor de defensa de derechos humanos.
- Fortalecer las capacidades de las personas y organizaciones que ejercen la labor de defensa de los derechos humanos.
- Respetar el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos a través de la cultura.

A partir de estas se formularán líneas de acción que se materializarán a través de actividades concretas, bienes y servicios. Dado que la Política Pública de Protección

## **Marco de Política Pública**

de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos

Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos está siendo formulada por medio de un documento CONPES, durante el primer trimestre del 2020, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, se finalizará la construcción de su componente estratégico y se concertará la estructuración del Plan de Acción (estipulando costos, fuentes de financiación y responsables de ejecución), asimismo se definirá el mecanismo de seguimiento.

El presente documento Marco de Política constituye un hito de toda relevancia en la movilización del Estado colombiano y de la sociedad en general, para la protección de los valores más relevantes de nuestra República, entre estos, la protección de la dignidad y los derechos fundamentales de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Asimismo, constituye una oportunidad para continuar en la construcción propositiva y dialógica con todos los actores relevantes.



## Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos . (2019). Informe Anual.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2017). Resolución No. 72/247 . *Vigésimo aniversario y promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos* .
- Asamblea General de la OEA. (1990). Resolución AG/RES/1044 (XX-O/90). “*Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*”.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (8 de Marzo de 1999). Resolución 53/144. *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (6 de septiembre de 2016). Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.
- Banco Mundial. (2018). *Worldwide Governance Indicators*. Recuperado el 27 de noviembre de 2019 de World Bank: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>
- CNMH. (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- CNMH. (2018). *Sujetos victimizados y daños causados. Balance de la contribución de CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (19 de julio de 2018). *Organización de Estados Americanos*. Recuperado en noviembre de Comunicado de prensa CIDH: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/155.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (3 de octubre de 2019). *Organization of American States*. Recuperado el 26 de noviembre de 2019 de Cuarto Informe Sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.5CO-es.pdf>
- Congreso de la República. (2018). Ley 1948.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y los Asuntos Internacionales (2019). (2019).
- Constitución Política de Colombia. (1991).
- Constitución Política de Colombia. (1996). *Sentencia T-696*. Bogotá.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos . (2011). Informe Anual .
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Informe Anual.
- Cuerpo Élite de la Policía Nacional. (2019). No.39.
- DANE. (2017). *Encuesta de Cultura Política*. Todos por un nuevo país.
- DANE. (2019). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE*. Recuperado el 27 de noviembre de 2019 de Encuesta de Cultura Política 2019: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/bol\\_ECP\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/bol_ECP_19.pdf)
- DNP. (2018). CONPES 3955 Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.
- DNP. (2019). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 27 de noviembre de 2019 de Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto

- por la Equidad 2018-2022”: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>
- Gobierno de Costa Rica. (2011). *Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*. Recuperado el 27 de noviembre de 2019 de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186372s.pdf>
- Latinobarómetro, C. (2018). *Latinobarómetro Informe 2018*. Recuperado el 27 de noviembre de 2019 de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Ministerio de Salud. (2015). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Obtenido de <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR334/FR334.pdf>
- Ministerio del Interior. (26 de Diciembre de 2011). Decreto 4912 de 2011. “*Por el cual se organiza el Programa Prevención y Protección de los derechos a a vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*. Bogotá.
- Ministerio del Interior. (28 de Septiembre de 2017). Decreto 1581. *Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades*.
- Ministerio del Interior. (2018). *Caracterización de las organizaciones sociales priorizadas que trabajan en derechos humanos y paz*.
- Ministerio del Interior. (2018). *Ministerio del Interior*. Obtenido de Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de

## BIBLIOGRAFÍA

- derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas: [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_oportuna\\_de\\_prevenccion\\_y\\_proteccion\\_0.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_prevenccion_y_proteccion_0.pdf)
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Naciones Unidas.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1999). *Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Recuperado el 27 de noviembre de 2019 de Declaración de los defensores de los derechos humanos: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement>
- Oficina del Alto Comisionado para los DDHH de Naciones Unidas. (2013). *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner*. Recuperado el 27 de noviembre de 2019 de The negative impact of corruption on the enjoyment of Human Rights: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Corruption/OHCHR.pdf>
- ONU. (1999). *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*.
- ONU. (2019). Informe Anual.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención americana sobre derechos humanos (Pacto de San José)*.
- Organización de los Estados Americanos. (1999). Resolución No.1671 . “*Defensores de los derechos humanos en las Américas*” .

- Organización de los Estados Americanos. (2018). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado el 27 de noviembre de 2019, de Resolución 1/18 Corrupción y Derechos Humanos: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>
- Organización de Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos .
- Ostrom, E. (2009). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Procuraduría General de la Nación. (2018). *Informe violencia sistemática contra defensores y derechos territoriales en Colombia*. Bogotá.
- Sudarsky, J. (2001). *El Capital Social de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Sudarsky, J. (2019). *El capital social de Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- Unidad Nacional de Protección. (2019).
- UNODC. (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Recuperado el 27 de noviembre de 2019 de Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf)





[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)  
PBX (0571) 457 80 00  
Carrera 66 No. 24-09  
Bogotá, D. C., Colombia

[www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)

MINISTERIO DEL INTERIOR

 /Ministerio del Interior

 @Mininterior