

# Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia



# INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y LÍDERES SOCIALES EN COLOMBIA

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	5
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>8</b>
A. Objeto del informe.....	8
B. Metodología y estructura .....	9
<b>II. CONCEPTO Y ROL DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA.....</b>	<b>11</b>
A. Definición de defensor(a) de derechos humanos.....	11
B. Las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia .....	12
C. El derecho a defender los derechos humanos .....	13
<b>III. SITUACIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y LÍDERES SOCIALES EN COLOMBIA .....</b>	<b>15</b>
A. Contexto actual tras la negociación y posterior firma del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP.....	15
B. Grupos en especial situación de riesgo .....	17
1. Líderes y lideresas sociales: comunales, comunitarios y campesinos.....	17
2. Líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes .....	19
3. Mujeres defensoras de derechos humanos.....	22
4. Defensoras y defensores de las personas LGBTI .....	24
5. Defensores y Defensoras del Acuerdo de Paz .....	25
6. Líderes y lideresas sindicales.....	26
<b>IV. FORMAS DE VIOLENCIA QUE ENFRENTAN LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA.....</b>	<b>28</b>
A. Asesinatos .....	28
B. Amenazas .....	34
C. Ataques y hostigamientos .....	37
D. Estigmatización .....	38
E. Criminalización.....	42
F. Investigaciones sobre delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos .....	43
<b>V. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO RESPECTO DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS.....</b>	<b>48</b>
A. Obligación de asegurar las condiciones para que las personas defensoras realicen sus actividades libremente.....	48
B. El deber de no impedir el trabajo y resolver obstáculos existentes a la labor de las personas defensoras.....	50
C. Obligación de evitar y responder a la criminalización de las personas defensoras.....	52

D.	Obligación de proteger a las personas defensoras en riesgo .....	53
1.	Implementación de medidas materiales de protección idóneas.....	56
2.	Concertación de las medidas con la parte beneficiaria.....	56
3.	Urgencia y flexibilidad.....	57
4.	Enfoque diferenciado.....	58
E.	Obligación de investigar, esclarecer, enjuiciar y sancionar los delitos cometidos en contra de las personas defensoras.....	59
<b>VI.</b>	<b>RESPUESTA INSTITUCIONAL SOBRE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS .....</b>	<b>65</b>
A.	Marco normativo en materia de prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.....	65
B.	Espacios de diálogo y diseño de una política pública integral para la protección de personas defensoras, líderes y lideresas sociales .....	68
C.	Medidas de prevención y protección implementadas por el Estado .....	71
1.	Sistema de Alertas Tempranas (SAT).....	71
2.	Programas de la Unidad Nacional de Protección .....	72
i.	Retrasos en la evaluación de solicitudes y deficiencias en la implementación de medidas de protección .....	73
ii.	Necesidad de medidas de protección con enfoque diferenciado .....	74
iii.	Retiro, suspensión o modificación de los esquemas de protección .....	76
D.	Medidas cautelares dictadas por la CIDH.....	76
<b>VII.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>80</b>



## RESUMEN EJECUTIVO

1. El presente informe aborda la situación de las personas defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales en Colombia, con particular énfasis en el periodo comprendido a partir de las negociaciones y posterior firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP) hasta la fecha de aprobación de este informe. El informe ofrece recomendaciones con el objeto de asistir al Estado colombiano en el fortalecimiento de sus esfuerzos para proteger y garantizar los derechos humanos de las personas defensoras y líderes sociales en el país.

2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) ha dado seguimiento históricamente a la situación de personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Desde el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Paz, su posterior firma el 24 de noviembre de 2016, hasta la actualidad la Comisión ha recibido, a través de sus diferentes mecanismos de monitoreo, información preocupante sobre el incremento de actos de violencia en contra de quienes defienden derechos humanos en el país. En este contexto, y a invitación del Estado colombiano, la Comisión realizó una visita de trabajo en noviembre de 2018 con el fin de verificar y observar en terreno la situación de riesgo a la que se enfrenta este colectivo.

3. En la visita, diversos actores coincidieron en señalar la existencia de un grave problema de violencia en contra de las personas defensoras de derechos humanos y aquellas con liderazgo social y comunitario, el cual, de acuerdo con los registros de sociedad civil y organismos internacionales, se ha incrementado desde la firma y la implementación del Acuerdo de Paz. Durante la visita, tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil reconocieron la necesidad de adoptar medidas integrales para garantizar la seguridad de defensoras y defensores de derechos humanos, y los liderazgos sociales y comunitarios, así como del derecho a defender derechos.

4. La Comisión saluda las medidas adoptadas por el Estado para garantizar los derechos humanos de las personas defensoras, como lo es la adopción de la Directiva No. 002 de 2017 por parte de Fiscalía General de la Nación a través de la cual se establecen lineamientos para la debida investigación y judicialización de las agresiones contra personas defensoras; la adopción de la Resolución 0-0339 en abril del 2018 de la Fiscalía General de la Nación, a través de la cual se crea un grupo de trabajo para el apoyo y coordinación del análisis, investigación y judicialización de los casos de amenazas contra personas defensoras; el acuerdo de reactivación de la Mesa Nacional de Garantías; y los diversos pronunciamientos públicos en los que se ha reconocido la importancia de la labor desempeñada por estos colectivos. No obstante, persisten desafíos para combatir las causas estructurales que mantienen la violencia contra personas defensoras, prevenir la comisión de futuros hechos violentos e investigar y sancionar a las personas responsables de estos delitos.

5. La Comisión identifica a lideresas y líderes sociales, indígenas y afrodescendientes que asumen roles de liderazgo en la implementación de diversos puntos del Acuerdo de Paz como es la reforma rural integral y la política de sustitución de cultivos ilícitos, como grupos de personas defensoras de derechos humanos que se encuentran en una mayor situación de riesgo. Asimismo, la Comisión observa que las mujeres defensoras, defensores LGBTI y líderes sindicales también enfrentan una situación de riesgo particular.

6. En el informe la CIDH identifica los principales tipos de violencia que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en Colombia, que van desde hostigamientos, estigmatización, amenazas, y criminalización hasta ataques contra la vida. La Comisión advierte que a partir del 2017 cuando Colombia registró la tasa general de homicidios más baja en los últimos 30 años, se evidenció un aumento significativo y alarmante en el número de asesinatos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en el país. Al respecto, se ha identifica un incremento del 13% en los asesinatos de personas

defensoras entre el 2018 y 2019<sup>1</sup>. La CIDH asimismo, analiza el perfil de las personas defensoras en Colombia y las formas de violencia a las que están mayormente expuestas, así como los posibles factores que inciden en la comisión de estos delitos.

7. Las amenazas constituyen el tipo de agresión más frecuente, que estarían estrechamente relacionadas con el proceso de paz. Este tipo de agresiones tiene un alto impacto en el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos. La distribución de panfletos con mensajes amenazantes es el método más utilizado para amedrentar la labor de las personas defensoras en Colombia. Asimismo, la Comisión observa que la estigmatización en contra de personas defensoras en Colombia, continúa siendo un problema de preocupación. Persiste el uso de discursos estigmatizantes contra personas defensoras de derechos humanos a través de los cuales se les acusa de “fabricar armas”, “defraudar al erario”, “robar a las víctimas”, “vándalos”, “guerrilleros” o “terroristas”, entre otras alegaciones.

8. Por otra parte, la CIDH identifica la criminalización de personas defensoras por medio del uso indebido del derecho penal como otra forma de obstaculización a la labor de las personas defensoras en Colombia. Entre otros métodos, el informe destaca casos de captura y detención de personas defensoras de derechos humanos en áreas rurales con la presencia de actores armados, detenciones prolongadas con falta de pruebas, o acusaciones infundadas a través de los cuales se les acusaría de pertenecer a grupos armados. A este último respecto, en el informe la Comisión observa la íntima relación sobre cómo los pronunciamientos estigmatizantes en muchas ocasiones sirven como fundamento para iniciar acciones penales con el fin de obstruir la labores de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales.

9. Frente a la situación de violencia que afecta a las personas defensoras, preocupa a la CIDH la falta de estadísticas oficiales y de un registro detallado, desagregado y unificado de las agresiones contra este grupo, así como los altos niveles de impunidad en relación con las investigaciones por los delitos cometidos contra estos colectivos. La impunidad constituye un factor que aumenta el riesgo de las y los defensores, pues los deja en una situación de indefensión y desprotección que favorece la repetición de estos delitos. En el informe la Comisión analiza las medidas adoptadas por el Estado colombiano frente a las investigaciones de estos delitos y los avances que se han tenido al respecto. En este sentido, si bien la CIDH alienta los avances en las metodologías de investigación de la Fiscalía General de la Nación, observa la importancia de reforzar sus capacidades frente al alto número de casos que se encuentran pendientes y la necesidad de promover mayor publicidad, transparencia y participación de la sociedad civil en la elaboración y adopción de los mismos.

10. El informe desarrolla las obligaciones del Estado y los estándares establecidos en el sistema interamericano en materia de personas defensoras de derechos humanos con un enfoque específico en la situación y problemática que enfrentan las personas defensoras y líderes sociales en Colombia. Esta sección fue elaborada sobre la base de las Directrices básicas para el fortalecimiento de las garantías a personas defensoras de derechos humanos, realizadas como parte de un apoyo técnico al Estado colombiano en el 2017. En este sentido, los estándares establecidos en este informe derivan de los precedentes y recomendaciones emitidas por la Comisión, sea de sus informes de casos, temáticos o de país, así como de las resoluciones de su mecanismo de medidas cautelares; y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”); y dentro del amplio marco de los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

11. El informe desarrolla las cinco principales obligaciones internacionales del Estado respecto de las personas defensoras de derechos humanos. Estas son, i) la obligación de asegurar las condiciones para que las personas defensoras realicen sus actividades libremente; ii) el deber de no impedir el trabajo y resolver obstáculos existentes a la labor de las personas defensoras; iii) la obligación de evitar y responder a la criminalización de las personas defensoras; iv) la obligación de proteger a las personas defensoras en riesgo; y v) la obligación de investigar, esclarecer, enjuiciar y sancionar los delitos cometidos en contra de las personas defensoras.

<sup>1</sup> Defensoría del Pueblo, [Informe de Seguimiento Alerta Temprana 026-18](#), agosto de 2019, p. 16.

12. La Comisión reitera que la labor que ejercen las personas defensoras de derechos humanos es fundamental para la consolidación de una sociedad democrática y del Estado de Derecho. De manera especial, en Colombia las personas defensoras, líderes y lideresas sociales han desempeñado un rol fundamental en la búsqueda de la plena vigencia de los derechos humanos, la paz y el fin del conflicto armado. Por ello, los hechos de violencia contra estos colectivos no solo afectan sus garantías como personas, sino también socavan el rol que juegan dentro de la sociedad colombiana. La Comisión hace un llamado al Estado colombiano a propiciar un entorno libre de hostilidades y el respeto a las libertades fundamentales en un contexto de paz, pues son condiciones indispensables para que quienes defienden derechos humanos puedan realizar su labor libremente. Bajo este contexto, la CIDH realiza una serie de recomendaciones al Estado colombiano.

## I. INTRODUCCIÓN

### A. Objeto del informe

13. El presente informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia analiza el contexto en el cual las personas defensoras y líderes sociales ejercen su labor, en particular a partir de la firma del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante “Acuerdo” o “Acuerdo de Paz”), el 24 de noviembre de 2016 hasta la fecha. El informe ofrece recomendaciones con el objetivo de asistir al Estado de Colombia (en adelante “Colombia”, “el Estado” o “el Estado colombiano”) en el fortalecimiento de sus esfuerzos por proteger y garantizar los derechos de las personas defensoras y líderes sociales en el país, así como respecto de medidas dirigidas a prevenir acciones de obstaculización a su trabajo.

14. Este informe, y la visita de trabajo que le precedió, parten de la información recibida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o CIDH), en relación con la grave situación de violencia que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. En particular, la Comisión ha prestado especial atención a la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales desde que comenzaron las negociaciones entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP) para dar fin al conflicto armado interno luego de más de cinco décadas de duración. Durante este proceso, hasta la firma del Acuerdo de Paz en el 2016<sup>2</sup>, la Comisión recibió de forma continua información apremiante sobre la situación de violencia contra defensoras y defensores de derechos humanos y líderes y lideresas sociales, comunales, comunitarios, campesinos, indígenas y afrodescendientes, lo cual ha intensificado su situación de vulnerabilidad<sup>3</sup>. La información aportada a través de los diversos mecanismos de la Comisión apunta a un aumento significativo en los actos de violencia contra este colectivo, que van desde discursos estigmatizantes y amenazas, hasta un incremento alarmante de asesinatos<sup>4</sup>. En este sentido, cifras disponibles del Defensor del Pueblo de Colombia arrojan 697 casos entre marzo de 2016 a febrero de 2017, y 1334 casos entre marzo de 2018 y febrero de 2019, que correspondería a un incremento del 52% en los hechos violentos contra personas defensoras de derechos humanos en el país<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Gobierno Nacional de Colombia y FARC, [Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera](#), 24 de noviembre de 2016.

<sup>3</sup> CIDH, [Informe Anual 2016](#), Capítulo V: Colombia, párr. 353; CIDH, [Informe Anual 2017](#), Capítulo V: Colombia, párr. 357; CIDH, [Informe Anual 2018](#), Capítulo V: Colombia, párr. 357; CIDH, Audiencia “[Situación general de derechos humanos en Colombia](#)”, celebrada en el 157º Periodo de Sesiones, 5 de abril de 2016; CIDH, Audiencia “[Territorio, derechos humanos y construcción de paz en los Departamentos del Cauca y de Córdoba, Colombia](#)”, celebrada en el 158º Periodo de Sesiones, 8 de junio de 2016; CIDH, Audiencia “[Derechos humanos y proceso de paz en Colombia](#)”, celebrada en el 159º Periodo de Sesiones, 6 de diciembre de 2016; CIDH, Audiencia “[Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia](#)”, celebrada en el 161º Periodo de Sesiones, 21 de marzo de 2017; CIDH, Audiencia “[Situación de derechos humanos de las personas afrodescendientes afectadas por el conflicto armado en Colombia](#)”, celebrada en el 163º Periodo de Sesiones, 5 de julio de 2017; CIDH, Audiencia “[Situación de personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia](#)”, celebrada en el 165º Periodo de Sesiones, 23 de octubre de 2017; CIDH, Audiencia “[Derechos humanos y seguimiento del Acuerdo de Paz en Colombia](#)”, celebrada en el 168º Periodo de Sesiones, 9 de mayo de 2018; CIDH, Audiencia “[Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto de los Acuerdos de Paz en Colombia](#)”, celebrada en el 168º Periodo de Sesiones, 10 de mayo de 2018; CIDH, Audiencia “[Denuncias de asesinatos, amenazas y desplazamiento forzado de personas defensoras de los derechos a los territorios afrodescendientes e indígenas en Colombia](#)”, celebrada en el 169º Periodo de Sesiones, 3 de octubre de 2018; CIDH, Audiencia “[Denuncias de impunidad a los asesinatos y ataques a personas defensoras de derechos humanos en Colombia](#)”, celebrada en el 170º Periodo de Sesiones, 6 de diciembre de 2018; CIDH, Audiencia “[Situación de personas defensoras de pueblos indígenas en Colombia](#)”, celebrada en el 171º Periodo de Sesiones, 15 de febrero de 2019; CIDH, Audiencia “[Implementación de Medidas Cautelares con enfoque étnico diferencial y colectivo en Colombia](#)”, celebrada en el 172º Periodo de Sesiones, 9 de mayo de 2019; CIDH, Audiencia “[Amenazas y asesinatos de líderes y lideresas sociales en Colombia](#)”, celebrada en el 173º el 26 de septiembre de 2019.

<sup>4</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 160/16, [CIDH condena el aumento de asesinatos contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia](#), 2 de noviembre de 2016; CIDH, Comunicado de Prensa No. 155/18, [CIDH expresa su alarma por los asesinatos y condena la violencia contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia](#), 19 de julio de 2018; CIDH, Comunicado de Prensa No. 23/17, [CIDH analiza avances y desafíos en protección de defensores de derechos humanos en Colombia](#), 6 de marzo de 2017.

<sup>5</sup> Defensoría del Pueblo, [Informe de Seguimiento Alerta Temprana 026-18](#), agosto de 2019.

15. Como parte del proceso de implementación del Acuerdo de Paz, en el 2017 el Estado solicitó a la Comisión Interamericana brindar su asistencia técnica para la elaboración de unas directrices que permitieran identificar las obligaciones del Estado en materia de protección de personas defensoras de derechos humanos. Como resultado de este apoyo técnico, la Fiscalía General de la Nación (FGN) aprobó la Directiva 002 de 2017 “por medio de la cual el Fiscal General de la Nación establece los lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia”<sup>6</sup>.

## **B. Metodología y estructura**

16. La Comisión realizó una visita de trabajo para verificar la situación de personas defensoras y líderes sociales en Colombia del 27 de octubre al 3 de noviembre de 2018. La delegación estuvo liderada por el Comisionado Francisco Eguiguren, Relator sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, e integrada por el Secretario Ejecutivo, Paulo Abrão, la Jefa del Despacho de la Secretaría Ejecutiva, Marisol Blanchard, y personal técnico de la Secretaría Ejecutiva. Durante la visita, la CIDH sostuvo reuniones con altas autoridades de instituciones del Estado, entre ellas la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia y del Derecho, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. La delegación también sostuvo reuniones con miembros de la Defensoría del Pueblo, de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia MAPP-OEA, y autoridades nacionales y municipales de la Unidad Nacional de Protección. Asimismo, se reunió con el Gobernador de Chocó, funcionarios de la Procuraduría Regional del Chocó, y el Gobernador de Antioquia y su equipo, así como la Unidad de Protección de Antioquia. De igual manera, dentro de sus actividades en Bogotá, Quibdó (Chocó) y Medellín (Antioquia), la delegación de la CIDH se reunió con decenas de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, comunales, sindicales, políticas, indígenas, afrocolombianas, organizaciones de derechos humanos y autoridades eclesiásticas.

17. La Comisión agradece al Estado Colombiano la invitación para realizar dicha visita y su colaboración en la organización de la misma, así como la disponibilidad de las autoridades para entablar un diálogo constructivo sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos en el país y al avance en la coordinación de actividades de cooperación técnica con el Estado.

18. El presente informe se ha preparado con la información recibida por la CIDH durante su visita de trabajo al país. Asimismo, la Comisión ha sistematizado y analizado la información recibida en el ejercicio de su mandato, particularmente en el marco de las audiencias públicas, comunicados de prensa, informes anuales disponibles, solicitudes de información bajo el artículo 41 de la Convención Americana y medidas cautelares otorgadas en el periodo que comprende el presente informe. La CIDH también ha utilizado información recopilada por parte de organismos internacionales, instituciones estatales, así como por organizaciones de la sociedad civil a nivel local, regional o internacional y artículos periodísticos que abordan la temática del presente informe.

19. Adicionalmente, el 23 de abril de 2019 la Comisión solicitó información al Estado en materia de avances y desafíos sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales. El 15 de mayo de 2019 la Comisión recibió la respuesta del Estado a esta solicitud. De igual manera, la Comisión invitó a organizaciones de la sociedad civil e instituciones interesadas a enviar información sobre la materia, quienes enviaron la información pertinente a la Comisión hasta el 21 de mayo de 2019<sup>7</sup>. La CIDH agradece al gobierno de Colombia y a las organizaciones de la sociedad civil por la valiosa información aportada para la elaboración del presente informe.

<sup>6</sup> Fiscalía General de la Nación, [Directiva 002](#), 30 de noviembre de 2017

<sup>7</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 110/19, [CIDH invita a enviar información sobre la situación de derechos humanos de personas defensoras y líderes sociales en Colombia](#), 2 de mayo de 2019.

20. El 25 de octubre de 2019, la CIDH transmitió al Estado de Colombia una copia del borrador preliminar del presente informe, y le solicitó que remitiera sus observaciones de acuerdo a su Reglamento. El 6 de diciembre de 2019, la CIDH recibió la información del Estado, la cual, en lo pertinente, fue incorporada en esta versión final aprobada por la CIDH el 17 de diciembre de 2019.

21. De igual forma, como se señala en párrafos anteriores, para la elaboración de la segunda sección de este informe se tomó como documento de apoyo las *Directrices básicas para el fortalecimiento de las garantías a personas defensoras de derechos humanos* que fueron realizadas como parte de un apoyo técnico proporcionado al Estado colombiano durante el 2017 y que establecen lineamientos en materia de protección de personas defensoras de derechos humanos<sup>8</sup>.

22. Para el análisis de información y elaboración del presente informe, la CIDH determinó como marco temporal el periodo que comprende desde el 1 de enero de 2016 a la fecha de aprobación del presente informe, con el fin de analizar la situación de las personas defensoras y líderes sociales en el periodo inmediatamente anterior a la firma del Acuerdo de Paz y su posterior implementación<sup>9</sup>.

23. El presente informe está dividido en siete capítulos. En el capítulo introductorio se establecen consideraciones generales. El segundo capítulo establece conceptos y definiciones clave para el análisis de la situación de personas defensoras de derechos humanos. El tercer capítulo plantea el contexto actual en que se encuentran las personas defensoras de derechos humanos en Colombia y analiza los grupos que se encuentran en una mayor situación de riesgo. El cuarto capítulo identifica las principales formas de violencia a las que se enfrentan las personas defensoras como consecuencia de su labor en el país. El quinto capítulo identifica los estándares internacionales establecidos en el marco de las obligaciones del Estado en materia de protección de personas de defensoras de derechos humanos. El capítulo sexto presenta la respuesta institucional del Estado colombiano. Por último, en el capítulo séptimo la CIDH presenta las conclusiones del informe y formula una serie de recomendaciones al Estado.

---

<sup>8</sup> A solicitud del Estado colombiano la Comisión para brindó asesoría técnica a la Fiscalía General de la Nación para la elaboración de unas directrices que permitieran identificar las obligaciones del Estado en materia de protección de personas defensoras de derechos humanos.

<sup>9</sup> En algunos casos, para efectos ilustrativos o de contexto, el presente informe hace referencia a hechos y tendencias históricas anteriores al período temporal establecido con el fin de presentar información contextual en el análisis.

## II. CONCEPTO Y ROL DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

### A. Definición de defensor(a) de derechos humanos

24. La Comisión Interamericana ha establecido que un defensor o defensora de derechos humanos es “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional”<sup>10</sup>. Esta amplia definición abarca las actividades profesionales o luchas personales o sociales que tienen incluso una vinculación solamente ocasional con la defensa de los derechos humanos<sup>11</sup>. Asimismo, incluye a los operadores de justicia, quienes desde su función contribuyen a la realización del acceso a la justicia, ya sea a través de la representación de una víctima, de la investigación, sanción y/o reparación de una violación, o impartiendo justicia en forma independiente e imparcial<sup>12</sup>. Para efectos del presente informe la CIDH no realizará un análisis respecto a la situación particular de operadoras y operadores de justicia en Colombia.

25. Esta definición es consistente con lo indicado por las Naciones Unidas y su Relator Especial sobre la situación de defensores de derechos humanos. Al respecto, el Relator Especial de Naciones Unidas señaló que “un defensor de los derechos humanos es toda persona que, individual o colectivamente, actúa o desea actuar para promover, proteger o procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos local, nacional, regional o internacional”<sup>13</sup>. En este sentido, las personas defensoras pueden ser de cualquier género, edad o proveniencia, toda vez que existe un consenso a nivel internacional en el cual el criterio principal para determinar si una persona es o no defensora de derechos humanos descansa principalmente sobre la actividad que esta realice<sup>14</sup>. Consecuentemente, no deben de influir otros factores como recibir una remuneración por su labor<sup>15</sup> o bien, pertenecer a una organización civil o no para ser considerada una persona defensora de derechos humanos<sup>16</sup>.

26. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “la Corte Interamericana”) ha señalado que la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público<sup>17</sup>.

27. Dentro de las actividades que desempeñan las personas defensoras se pueden incluir el monitoreo, divulgación de información, denuncia, promoción y educación de los derechos humanos, entre

<sup>10</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), párr. 13. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 12.

<sup>11</sup> Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, Fact Sheet No. 29, 2004, págs. 8 a 9, donde se señala que: “[m]uchas actividades profesionales no siempre suponen un trabajo a favor de los derechos humanos, pero pueden tener una vinculación ocasional con ellos”. Cuando dichas actividades se realizan de manera que suponga un apoyo concreto a los derechos humanos, puede decirse que las personas que las llevan a cabo actúan como defensores de los derechos humanos. Asimismo, “[m]uchas personas actúan como defensoras de los derechos humanos fuera de todo contexto profesional o laboral”. Lo importante es considerar cómo actúan esas personas en apoyo de los derechos humanos y, en algunos casos, determinar si se realiza un “esfuerzo especial” para promover o proteger los derechos humanos.

<sup>12</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), párr. 13. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 349.

<sup>13</sup> ONU, [Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos](#), A/73/215, 23 de julio de 2018, párr. 15.

<sup>14</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 29 diciembre 2017, párr. 21.

<sup>15</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#); OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006, Párr. 19.

<sup>16</sup> CIDH, [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 12; CIDH, [Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos](#), OEA-Ser.L/V-II. Doc. 49-15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 19.

<sup>17</sup> Corte IDH. *Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129; ver Corte IDH. *Caso Luna López Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 122.

otros<sup>18</sup>. Los derechos y libertades promovidos por las personas defensoras de derechos humanos son amplios y no sólo atienden a los derechos civiles y políticos, sino que abarca necesariamente los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia<sup>19</sup>.

## B. Las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia

28. En el caso de Colombia, las personas defensoras de derechos humanos representan diferentes actividades de promoción y de defensa con características particulares. Históricamente, los líderes y lideresas indígenas, afrodescendientes, sociales, comunales y comunitarios, han representado una fuerza importante en la promoción de la plena vigencia de los derechos humanos, así como de la paz y fin del conflicto armado en Colombia.

29. En efecto, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han hecho referencia a estos liderazgos. La Corte, por ejemplo, ha hecho referencia dentro de su jurisprudencia a las y los líderes de las Juntas de Acción Comunal como defensores de derechos humanos<sup>20</sup>. Por su parte, la CIDH ha identificado que, en el contexto colombiano, existen personas que a través del liderazgo en sus comunidades ejercen la defensa a los derechos humanos<sup>21</sup>.

30. La condición de líder o lideresa social, comunal, comunitario o campesino se basa en la actividad que la persona desempeña y el reconocimiento que tiene en su comunidad. Por tanto, estos liderazgos se enmarcan dentro del concepto de personas defensoras de derechos humanos. En virtud de lo anterior, el concepto de defensor o defensora de derechos humanos es amplio y flexible por naturaleza y se evalúa en relación con el criterio de la actividad de defensa desarrollada por la persona. Por ello, cualquier definición de dicho concepto en normas, directivas o documentos de política pública debe ser interpretada sin restricciones a fin de posibilitar la evaluación caso por caso, con criterios abiertos a la luz de los estándares aquí reseñados.

31. Por otra parte, en relación con la importancia del rol de defensoras y defensores de derechos humanos, la Comisión ha señalado que la labor que realizan es fundamental para la existencia plena del Estado de Derecho y constituye un pilar indispensable para el fortalecimiento y consolidación de la democracia pues “ejercen el necesario control ciudadano sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas”<sup>22</sup>. A través de sus actividades, las personas defensoras de derechos humanos contribuyen a eliminar de manera efectiva las violaciones a derechos humanos y libertades fundamentales y a mejorar las

<sup>18</sup> Corte IDH. *Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129; ver Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de julio de 2009, Serie C No. 201, párr. 88; *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 147, y *Caso Fleury y otros Vs. Haití*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, Serie C No. 236, párr. 80.

<sup>19</sup> Corte IDH, *Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala*, Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129, cita Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 147. OACNUDH, [Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos](#), *Fact Sheet* No. 29, 2004, pág. 8; Consejo de la Unión Europea, Consejo de la Unión Europea. [Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos](#), 8 de diciembre de 2008, párr. 3.

<sup>20</sup> Corte IDH. *Caso Yarce y otras Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 101. En este mismo sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas en su más reciente visita al país señaló que estos tipos de liderazgos han sido reconocidos por las Naciones Unidas como personas defensoras de derechos humanos. ONU, [Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018](#), p. 2.

<sup>21</sup> CIDH, [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 293.

<sup>22</sup> CIDH, [Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos](#), OEA-Ser.L/V-II. Doc. 49-15, 31 de diciembre de 2015, párr. 13; CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 29 diciembre 2017, párr. 24.

condiciones sociales, políticas y económicas<sup>23</sup>. De manera particular, sus actividades de vigilancia, denuncia, difusión y educación asisten a la observancia de los derechos humanos pues luchan para combatir la impunidad. Por consiguiente, las y los defensores de derechos humanos son una pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática, sólida y duradera<sup>24</sup>. Por lo tanto, cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta directamente al resto de la sociedad<sup>25</sup>.

32. En el contexto colombiano, las personas defensoras de derechos humanos han sido un pilar fundamental para el proceso de democratización en el país pues a través de sus actividades de vigilancia, denuncia, promoción y educación contribuyen a la observancia de los derechos humanos<sup>26</sup>. Al respecto, la CIDH ha señalado el rol esencial que han tenido y continúan teniendo las defensoras y defensores en la denuncia de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado, así como sus valiosos aportes en el proceso de búsqueda y consolidación de la paz en Colombia<sup>27</sup>.

33. El Estado reconoció la importancia de la labor ejercida por las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales como parte esencial en la consolidación de la democracia, la plena vigencia del Estado de Derecho y la búsqueda de la estabilidad en Colombia y reiteró su compromiso absoluto con la protección de la vida e integridad personal de estos colectivos, y en brindar las garantías necesarias para el desarrollo de su labor. Adicionalmente, el Estado reiteró su compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos y con la labor del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y expresó su entera disposición en continuar cooperando con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el progreso de la situación de las personas defensoras de derechos humanos<sup>28</sup>.

### C. El derecho a defender los derechos humanos

34. Dada la importancia de las actividades realizadas por las personas defensoras de derechos humanos, en el ámbito internacional se ha reconocido el derecho a defender los derechos humanos. 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 (en adelante Declaración sobre Defensores de Naciones Unidas) establece que “[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”<sup>29</sup>. La Representante Especial del Secretario General de la ONU, señaló que la Declaración “[...] atribuyó un claro compromiso de reconocer, promover, y proteger la labor y los derechos de los defensores de derechos humanos en todo el mundo” y “un hito en el proceso de mejora de la protección de los defensores de derechos humanos”<sup>30</sup>. A partir de este reconocimiento por parte

<sup>23</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, [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](#), marzo de 1999, Art. 1.

<sup>24</sup> CIDH, [Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos](#), OEA-Ser.L/V-II. Doc. 49-15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 20-26.

<sup>25</sup> CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, párr. 34.

<sup>26</sup> Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 88.

<sup>27</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013 párr. 1132; CIDH, Comunicado de prensa No. 023/17, [CIDH analiza avances y desafíos en protección de defensores de derechos humanos en Colombia](#), 6 de marzo de 2017.

<sup>28</sup> [República de Colombia. Nota S-GAIIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019](#), p. 1

<sup>29</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, [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](#), marzo de 1999, Art. 1.

<sup>30</sup> CIDH, [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 14; *Consejo Económico y Social, Promoción y Protección de los Defensores de Derechos Humanos: Defensores de los Derechos Humanos. Informe presentado por la señora Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de derechos humanos de conformidad con la resolución 2000/61 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.20010/94, 26 de enero de 2001, párr.2.*

de la Asamblea General de la ONU, el derecho a defender los derechos humanos ha sido reconocido también en los sistemas regionales de protección a los derechos humanos<sup>31</sup>.

35. El Sistema Interamericano también ha hecho reconocimiento de este derecho. La Comisión reconoció el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos al identificarlo como la posibilidad de promover y defender libre y efectivamente cualquier derecho cuya aceptación es indiscutida; los derechos y libertades contenidos en la propia Declaración de Defensores; y también “nuevos derechos o componentes de derechos cuya formulación aún se discute”<sup>32</sup>. Asimismo, entiende que el ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a restricciones geográficas e implica la posibilidad de promover y defender libre y efectivamente cualquier derecho cuya aceptación es indiscutida<sup>33</sup>.

36. Por su parte, la Corte señaló que, las normas interamericanas existentes establecen múltiples derechos cuya garantía permite que se materialice la labor de las personas defensoras<sup>34</sup>. En este sentido, según lo establecido por la Corte, el derecho a defender los derechos humanos implica el ejercicio de varios derechos contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana que se relacionan entre sí, conforme a los principios de interdependencia e indivisibilidad<sup>35</sup> como es el derecho a la vida, integridad personal, libertad de expresión, de asociación, garantías judiciales y protección judicial que, en su conjunto, permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos<sup>36</sup>.

37. De igual manera, la Corte reconoce el derecho a defender derechos humanos al establecer ciertas obligaciones que deben ser cumplidas por los Estados para permitir el libre ejercicio de la defensa de los derechos humanos, como es por ejemplo garantizar las condiciones fácticas en las cuales las personas defensoras puedan ejercer libremente su función<sup>37</sup>. Al respecto, ha precisado obstáculos que impiden el libre ejercicio de este derecho como por ejemplo, el temor causado a defensoras y defensores por el asesinato de un defensor en represalia por sus actividades lo cual podría disminuir las posibilidades que ejerzan su derecho a defender los derechos humanos a través de la denuncia<sup>38</sup>. Por tanto, los órganos del Sistema Interamericano a través de su interpretación evolutiva han permitido que este derecho forme parte de su *corpus juris* el cual resulta ser una herramienta fundamental para el ejercicio de los demás derechos.

38. En lo que respecta al ámbito interno colombiano, la Comisión destaca que el derecho a defender los derechos humanos se encuentra recogido por el Estado colombiano en su marco normativo. Así, la Constitución Colombiana establece de manera explícita el derecho de todo ciudadano a defender y difundir

---

<sup>31</sup> Ibidem párr. 15; Así por ejemplo, en el ámbito europeo fueron adoptadas las [Directrices de la Unión Europea sobre los Defensores de Derechos Humanos](#), las cuales incluyen dentro de su objeto: “apoyar y reforzar la labor de promoción y estímulo del respecto del derecho a defender los derechos humanos”. Bruselas, 10 de junio de 2009. En el ámbito de la Unión Africana adoptó en 1999 la Declaración de Grand Bay reconociendo la Declaración sobre Defensores de la ONU y la importancia del desarrollo y energización de la sociedad civil como elementos fundamentales en el proceso de creación de un entorno favorable a los derechos humanos en África. Cfr. Declaración y Plan de Acción de Grand Bay, adoptada en la Conferencia Ministerial sobre Derechos Humanos de la Unión Africana celebrada del 12 al 16 de abril de 1999 en Grand Bay, Mauricio. Disponible en: [http://www.achpr.org/english/declarations/declaration\\_grand\\_bay\\_en.html](http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_grand_bay_en.html).

<sup>32</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 36.

<sup>33</sup> CIDH, [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 16.

<sup>34</sup> Corte IDH. *Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 60.

<sup>35</sup> Corte IDH. *Caso defensor de derechos humanos y otros vs. Guatemala*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129.

<sup>36</sup> Corte IDH. *Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 60.

<sup>37</sup> Corte IDH, *Caso defensor de derechos humanos y otros vs. Guatemala*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 142.

<sup>38</sup> Corte IDH, *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 96.

los derechos humanos<sup>39</sup>. Asimismo, existen diversas normativas que reconocen la importancia de la labor de las personas defensoras en Colombia y que instan a su protección. Por ejemplo, la Directiva 007 de 1999 ordena a los funcionarios públicos a abstenerse de cuestionar la legitimidad de las organizaciones de derechos humanos y sus miembros<sup>40</sup> y la Directiva 009 de 2003 establece políticas del Ministerio de Defensa en materia de protección de los derechos humanos de sindicalistas y defensores de derechos humanos<sup>41</sup>.

39. En junio de 2017, mediante Directiva 002, de la Procuraduría General de la Nación, el Estado colombiano reconoció el concepto de defensor de derechos humanos establecido internacionalmente y estableció los lineamientos que se deben seguir en las investigaciones de los delitos cometidos contra este colectivo<sup>42</sup>. La Comisión saluda iniciativa estatal y recuerda que solo a través del reconocimiento público del Estado, se contribuye a legitimar la labor de este colectivo creando un ambiente seguro y libre de obstáculos para el ejercicio de sus labores<sup>43</sup>.

### III. SITUACIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y LÍDERES SOCIALES EN COLOMBIA

#### A. Contexto actual tras la negociación y posterior firma del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP

40. El Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, representa un paso de gran relevancia para lograr la paz en el país con el propósito de poner fin a un conflicto armado interno que prevaleció por más de 50 años. La Comisión celebró este hecho y destacó la importancia de su implementación, pues la construcción de la paz es indispensable para la garantía efectiva de los derechos humanos<sup>44</sup>.

41. Desde el inicio de las negociaciones hasta su firma, la Comisión ha monitoreado la situación de las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en el país, uno de los grupos especialmente afectados por la violencia derivada del conflicto armado. Las personas defensoras han jugado un papel importante en la búsqueda de la paz y fin del conflicto armado. Tal y como fuera previamente indicado, su labor ha estado íntimamente vinculada a la denuncia de violaciones de derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto, la promoción de políticas públicas dirigidas a garantizar un mayor acceso a la justicia de víctimas de violaciones de derechos humanos y a luchar contra la impunidad. Asimismo, a promover y proteger la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el Estado de Derecho en Colombia.

42. En este sentido, la CIDH ha observado que tras la firma del Acuerdo de Paz, los ataques violentos y mortales, particularmente los asesinatos y amenazas en contra de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, han incrementado sostenidamente. Tanto las cifras de la sociedad civil como de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos (OACNUDH) reflejan esta tendencia. En este sentido, el Programa Somos Defensoras registró un aumento del 16.42% entre el 2016 y 2017, pasando de 481 agresiones a un total de 560<sup>45</sup>. La OACNUDH, por su parte, indicó que durante dicho periodo registró un

<sup>39</sup> La Corte Constitucional Colombiana en su artículo 94.5 establece: “Son deberes de la persona y del ciudadano: Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica”.

<sup>40</sup> República de Colombia, [Directiva Presidencial Número 007 de 1999](#), 9 de septiembre de 1999.

<sup>41</sup> República de Colombia, [Directiva Número 009 del Ministerio de Defensa Nacional](#), 8 de julio de 2013.

<sup>42</sup> Procuraduría General de la Nación, [Directiva No. 002](#), 14 de junio de 2017, p. 4

<sup>43</sup> CIDH, [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 282.

<sup>44</sup> CIDH, [Comunicado de prensa 122/16. CIDH saluda firma del acuerdo para la construcción de la paz en Colombia, 29 de agosto de 2016](#)

<sup>45</sup> Programa Somos Defensores, [Contra las cuerdas: informe anual 2016 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDH](#), 2017, p. 26; Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDH](#), 2018, p. 59.

total de 389 agresiones durante 2016 y 441 en 2017<sup>46</sup>. El aumento en estas agresiones fue exponencial durante el 2018, llegando a ser considerado como el año más violento para las personas defensoras de derechos humanos en Colombia<sup>47</sup>, al registrarse un incremento del 43.7% respecto de los años anteriores<sup>48</sup>. El año 2019 sigue marcando esta tendencia de aumento. Preocupa a la CIDH que las agresiones registradas tan solo en el primer trimestre del 2019 representan un incremento del 66% comparado con el mismo periodo de 2018<sup>49</sup>. La CIDH observa que el Estado coincide con las cifras que han sido registradas por la OACNUDH durante este periodo<sup>50</sup>. Este incremento de la violencia también ha sido expuesto por la Defensoría del Pueblo de Colombia<sup>51</sup>.

43. Según la información recibida por la CIDH, las zonas en donde principalmente se han cometido más agresiones contra las personas defensoras y líderes sociales corresponden a zonas rurales conocidas como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y zonas con presencia histórica de las FARC-EP. Estas zonas, asimismo, tienen las características de ser zonas con poca presencia del Estado, con acceso limitado servicios básicos como salud, educación y justicia<sup>52</sup>. Los departamentos de Cauca, Antioquía, Norte de Santander, Chocó, Nariño y Putumayo registran los índices más altos en homicidios<sup>53</sup>. Dicha información ha sido confirmada por el Estado en su respuesta al cuestionario enviado<sup>54</sup>.

44. La Comisión observa que la tendencia en el aumento de la violencia contra personas defensoras deriva de diversos factores adicionales a los problemas estructurales que históricamente les han afectado. En este sentido, en el contexto post-acuerdo se han presentado diversas fuentes de violencia dentro de las que destacan la presencia de actores del conflicto que no se han desmovilizado. Asimismo, de quienes se oponen a los avances y resultados que puedan obtener los mecanismos de verdad, justicia y reparación creados por el Acuerdo de Paz y de su potencial éxito para finalizar el conflicto armado en Colombia, como son el ELN y disidentes de las FARC<sup>55</sup>.

45. Organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el Estado colombiano coinciden en señalar que existe un grave problema de violencia contra las personas que defienden derechos humanos y aquellas con liderazgo social, comunal y comunitario, el cual se ha visto incrementado a partir de

<sup>46</sup> ONU, [Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), A/HRC/34/3/Add. 3, 14 de marzo de 2017, párr. 8; ONU, [Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2016](#), A/HRC/34/3/Add.3, 15 de marzo de 2017; párr. 54.

<sup>47</sup> El Espectador, [2018, el año más violento contra los líderes sociales en Colombia](#), 23 de abril de 2019; Verdad abierta, [2018: el año más violento para los líderes sociales en una década](#), 23 abril 2019.

<sup>48</sup> Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 85.

<sup>49</sup> Programa Somos Defensores, [Boletín Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia Enero - marzo 2019](#), 2019, p. 2.

<sup>50</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019.

<sup>51</sup> Defensoría del Pueblo, [Vigésimo Cuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República](#), 2016, p. 230; Defensoría del Pueblo, [Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República](#), 2017, p. 32-34. El 30 de marzo de 2017, la Defensoría del Pueblo emitió el Informe de Riesgo 010-17, a través del cual se advirtió sobre la situación a la que se encontrarían expuestos líderes y personas defensoras en 277 municipios del país. Defensoría del Pueblo, [Informe de Riesgo No. 010-17 AJ](#), 30 de marzo de 2017. En noviembre de 2018, en su informe sobre la situación de derechos humanos en el Cauca, continuó registrando un aumento en los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos. Defensoría del Pueblo, [Situación de los Derechos Humanos en el Departamento de Cauca, Informe Ejecutivo](#), noviembre de 2018, p. 17.

<sup>52</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 065/18, [CIDH urge a Colombia a tomar medidas urgentes para proteger a personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales](#), 27 de marzo de 2018; ONU, [Situación de los derechos humanos en Colombia Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#), 4 de febrero de 2019, párr. 18

<sup>53</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst. Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión](#), p. 3.

<sup>54</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 17.

<sup>55</sup> CIDH, Informe Anual 2017, [Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), párr. 357

la firma e implementación del Acuerdo de Paz. Asimismo, han identificado diversos factores como causas del riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Dentro de estos factores se destacan: la intensificación de la pugna por el dominio y control de distintas economías criminales (entre estas, la minería ilegal); la lenta estabilización de los territorios en los que ejercía su influencia la guerrilla de las FARC y la recomposición de los dominios armados en territorios anteriormente ocupados por las FARC; la expansión sin precedentes de los cultivos ilícitos, con todas sus consecuencias colaterales; la persistente actividad de grupos armados ilegales de distinta naturaleza (disidencias de las FARC, ELN, EPL, grupos armados al servicio del narcotráfico, entre otros); y la diversificación de los intereses de la criminalidad organizada<sup>56</sup>.

46. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó que por primera vez en siete años, el Gobierno Nacional ha logrado romper la tendencia de crecimiento de los cultivos ilícitos, logrando una estabilización en el número de hectáreas cultivadas. Indicó que como resultado de los esfuerzos del Gobierno Nacional se superó la meta de erradicación de cultivos de coca alcanzando 81.305 hectáreas erradicadas hasta noviembre de 2019<sup>57</sup>.

## **B. Grupos en especial situación de riesgo**

47. La Comisión ha identificado que en Colombia, ciertos grupos de personas defensoras de derechos humanos se han visto expuestos a una mayor situación de riesgo, y que por tanto requieren de una protección reforzada y diferenciada, entre los cuales incluyen: (i) líderes y lideresas sociales; (ii) líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes; (iii) mujeres defensoras; (iv) defensores y defensoras de personas LGBTI; (v) defensoras y defensores del Acuerdo Final de Paz; (vi) sindicalistas. La Comisión analizará la situación de cada uno de estos grupos con mayor detalle.

### **1. Líderes y lideresas sociales: comunales, comunitarios y campesinos**

48. Durante el periodo temporal correspondiente al presente informe, la Comisión a través de sus diferentes mecanismos de monitoreo y protección de los derechos humanos ha recibido de manera consistente información sobre la alarmante situación de riesgo en la cual se encuentran los líderes y lideresas sociales en Colombia.

49. Según la información recibida, en Colombia, los liderazgos varían según su forma organizativa o bien, sus actividades de promoción y defensa. Las y los líderes sociales en Colombia, son aquellos que desempeñan un rol de liderazgo en organizaciones sociales, formales o informales, a nivel nacional, departamental, y/o local en diversos temas de defensa<sup>58</sup>.

50. La CIDH observa que desde la firma del Acuerdo de Paz, se ha observado un incremento desproporcionado en los ataques violentos contra este colectivo, particularmente mediante asesinatos selectivos. La CIDH advierte que según organizaciones de la sociedad civil, hasta mediados del 2018, este colectivo representó el 23.73% de los asesinatos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia<sup>59</sup>. En concreto, el Programa Somos Defensores señaló que entre el 2016 y 2018 los líderes y lideresas comunales son quienes han encabezado la lista de los asesinatos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia<sup>60</sup>, seguidos de los líderes y lideresas comunitarios,

<sup>56</sup> CIDH, Comunicado de prensa No. 08/19, [CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos](#), 15 de enero de 2019; República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 17.

<sup>57</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 4.

<sup>58</sup> Misión de Observación Electoral, [Informe de violencia en contra de líderes políticos, sociales y comunales](#), julio de 2018, p. 4

<sup>59</sup> CCJ, [¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo](#), 16 de diciembre de 2018, p. 21

<sup>60</sup> Programa Somos Defensores, [Contra las cuerdas: informe anual 2016 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2017, p. 36; Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema](#)

quienes representan el segundo perfil más afectado, con el 20.23% de los homicidios cometidos en su contra<sup>61</sup>.

51. La Comisión advierte que la labor que desempeñan las y los líderes sociales es uno de los factores que aumentan su vulnerabilidad. En este sentido, la Comisión ha observado que aquellos que expresan su oposición a actividades ilícitas, como por ejemplo a través del apoyo a programas oficiales de sustitución de cultivos ilícitos, o bien que apoyan procesos de restitución de tierras y el restablecimiento de derechos territoriales por parte del Estado, son quienes han sido más afectados por la violencia<sup>62</sup>. En Antioquia, por ejemplo, la CIDH recibió documentación sobre un alto número de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos cuya labor se concentra en la sustitución de cultivos, protección del ambiente y reclamación de tierras<sup>63</sup>.

52. La CIDH observa que el Programa Nacional de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) sería uno de los procesos que ha generado mayores riesgos a las y los líderes sociales que desarrollan tareas en el marco de este programa<sup>64</sup>. Durante su visita, la Comisión recibió información que apunta a un patrón de violencia en contra de líderes y lideresas sociales y comunitarios por apoyar políticas derivadas del Acuerdo Final de Paz como el PNIS. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó estar llevando a cabo un plan para reforzar las medidas de seguridad de los líderes del PNIS en todo el territorio nacional. Dentro de estas acciones el Estado destaca el fortalecimiento de los anillos de seguridad de la Fuerza Pública en los territorios del PNIS, la construcción de rutas de atención y reacción con acciones que permitan reducir la vulnerabilidad y riesgos de las comunidades, socialización de las rutas de protección con cada coordinador y equipo del PNIS, entre otras<sup>65</sup>.

53. La CIDH observa que quienes defienden el ambiente o la tierra ante proyectos extractivos, de igual manera se encuentran en una situación de riesgo particular. Es por ello que de acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, Colombia es considerada como el tercer país más peligroso en el mundo para defender la tierra o el ambiente<sup>66</sup>. La Comisión ha tenido conocimiento sobre el particular riesgo de personas defensoras del ambiente a través de su mecanismo de medidas cautelares. En este sentido, el 3 de diciembre de 2018 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de líderes de la zona de reserva campesina Perla Amazónica por considerar que se encontrarían en una situación de gravedad y urgencia ante las amenazas y actos de intimidación que se habrían cometido en su contra como consecuencia de su labor en la defensa del medio ambiente ante la explotación de hidrocarburos<sup>67</sup>.

54. La Comisión advierte que las agresiones contra líderes sociales han afectado gravemente la cohesión y continuidad de la organización social, en muchos casos ha derivado en el silenciamiento de sus luchas y el desplazamiento forzado de sus integrantes<sup>68</sup>. En el caso de los líderes y lideresas comunales, comunitarios y campesinos, estos actos de violencia han traído como consecuencia cambios de agendas

[de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADD](#), 2018, p. 81; Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 92

<sup>61</sup> CCJ, [¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo](#), 16 de diciembre de 2018, p. 21; Sputnik, [Fiscalía: líderes comunales, los más asesinados en Colombia por grupos ilegales](#), 12 de enero de 2019;

<sup>62</sup> OEA, [Vigésimo Sexto Informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos \(MAPP/OEA\)](#), p. 9

<sup>63</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 08/19, [CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos](#), 15 de enero de 2019.

<sup>64</sup> Información recibida por las organizaciones DDHH Elementa y Colectivo FB, 21 de marzo de 2019 en archivo de la CIDH

<sup>65</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 4 y 5.

<sup>66</sup> Global Witness, [¿A QUÉ PRECIO? Negocios irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017](#), 2018, p. 21.

<sup>67</sup> CIDH, Resolución 87/2018, Medida cautelar no. 204-17, [Jani Silva, Hugo Miramar y Saúl Luna respecto de Colombia1 \(Líderes de la Zona de Reserva Campesina Perla Amazónica\)](#), 3 de diciembre de 2018.

<sup>68</sup> Defensoría del Pueblo, [Informe de Riesgo N° 010-17 A.L.](#), 30 de marzo de 2017, p. 19.

reivindicativas, renuncias masivas y una mayor desconfianza para participar en los proyectos ofrecidos por el Estado<sup>69</sup>.

55. Al respecto, la CIDH reitera que los liderazgos sociales en Colombia cumplen una función fundamental dentro de las comunidades, pues actúan como intermediarios entre el Estado y la comunidad en la reivindicación de sus derechos. Por ello, las consecuencias de las agresiones cometidas contra estas personas son de particular relevancia, en virtud del impacto colectivo que estos generan por ser las y los líderes sociales los principales actores en la promoción y participación ciudadana de sus comunidades<sup>70</sup>.

## 2. Líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes

56. Durante el periodo temporal bajo análisis, la Comisión nota con preocupación el aumento de la situación de vulnerabilidad de los líderes y lideresas indígenas y afrocolombianos<sup>71</sup>. Al respecto, la CIDH ha observado que los liderazgos de comunidades indígenas y afrodescendientes desplazadas que reclaman la devolución de sus tierras, o que denuncian la presencia de minería legal o ilegal sobre sus territorios colectivos, han sido víctimas de amenazas e inclusive de homicidios<sup>72</sup>.

57. Con anterioridad, la Comisión ha señalado la frecuencia con la que los pueblos indígenas y afrocolombianos, particularmente sus autoridades tradicionales, líderes y lideresas, son víctimas de violencia por parte de actores armados o grupos asociados a los mismos. A esto se suma la presencia de actividades extractivas de minerales e hidrocarburos, que en numerosos casos ha derivado en un agravamiento de los conflictos sociales dentro de estos territorios. La Comisión advierte que a través de estos actos de violencia, se busca intimidar a las comunidades para generar su desplazamiento, como método de retaliación por su oposición a la presencia de estos grupos en sus territorios, o en general, como consecuencia de sus actividades de reivindicación territorial<sup>73</sup>.

58. En este sentido, durante su visita al país, la Comisión recibió información por parte de autoridades indígenas sobre la persistencia de actos de violencia y la imposición de reglas en sus territorios por parte de actores armados. Asimismo, señalaron que debido a esta situación, el 95% de las comunidades indígenas en el Chocó se encontrarían confinadas en sus comunidades, y existiría un incremento del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados<sup>74</sup>. Durante sus reuniones en Quibdó, la delegación de la CIDH fue informada sobre la persistencia de la minería ilegal y cultivos ilícitos, megaproyectos, así como de diferentes actores armados dentro de sus territorios. Organizaciones de la sociedad civil describieron los altos índices de homicidios dentro de algunos centros urbanos del departamento que superarían el promedio nacional. Igualmente, informaron sobre amenazas recibidas así como la grave situación de mujeres afrocolombianas para quienes “segua la guerra” por la persistencia de violencia en su contra, el reclutamiento de niñas y niños y el desplazamiento forzado<sup>75</sup>. En sus observaciones

<sup>69</sup> OEA, [Vigésimo quinto informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA](#), p. 13.

<sup>70</sup> CCJ, [¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo](#), 16 de diciembre de 2018, p. 21.

<sup>71</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 160/16, [CIDH condena el aumento de asesinatos contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia](#), 2 de noviembre de 2016.

<sup>72</sup> CIDH, Informe Anual 2016, Párr. 247; ONIC, [ONIC denuncia amenazas y atentados constantes contra dirigentes del Consejo Regional Indígena del Huila - CRIHU](#), 28 de mayo de 2019; Centro de noticias ONU, [ONU expresa preocupación por abusos de derechos humanos en el Chocó](#), Colombia, 12 de mayo de 2016; OACNUDH, [ONU Derechos Humanos rechaza amenazas contra defensores de derechos humanos afrocolombianos en Cauca](#), 29 de abril de 2016.

<sup>73</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 762.

<sup>74</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 08/19, [CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos](#), 15 de enero de 2019.

<sup>75</sup> Ibidem.

al proyecto del presente informe, el Estado informó haber determinado al menos 15 medidas de protección para comunidades indígenas y afrodescendientes del Chocó<sup>76</sup>.

59. Por su parte, el Relator Especial de Naciones Unidas identificó que las y los líderes indígenas son blanco de ataques por ser quienes informan sobre actos de corrupción y defienden sus derechos a un medio ambiente sano, tierra y territorio, que se ven afectados por intereses económicos que van desde la minería y energía hasta economías ilícitas<sup>77</sup>.

60. La CIDH destaca que las comunidades indígenas en Colombia sufrieron un impacto desproporcionado del conflicto armado y que los avances en resolver las desigualdades estructurales que históricamente les han afectado han sido pocos<sup>78</sup>. En el contexto post Acuerdo, los actos de violencia contra líderes indígenas se dan bajo un marco de complejas dinámicas territoriales, que se han visto agravadas por la presencia de proyectos extractivos y de nuevos actores armados que buscan ingresar a los territorios que fueron abandonados por las FARC-EP, y en donde la presencia del Estado es muy limitada.

61. Organizaciones de la sociedad civil han señalado que de las agresiones registradas desde la firma del Acuerdo de Paz hasta junio de 2018, el 40% de los líderes y lideresas agredidos tienen pertenencia étnica, 21% afrodescendientes y 19% indígenas, y representan el 43% de los líderes asesinados<sup>79</sup>. En sentido similar, durante el 171° Periodo de Sesiones, las organizaciones de la sociedad civil informaron que durante el 2018, el 43% de las muertes de personas defensoras habrían sido integrantes de pueblos indígenas y afrodescendientes<sup>80</sup>.

62. En relación con los líderes y lideresas indígenas, organizaciones de la sociedad civil han señalado que, desde la firma del Acuerdo de Paz hasta junio de 2018, han registrado el asesinato de 31 líderes indígenas entre los que se encuentran miembros directivos de resguardos indígenas, autoridades espirituales, educadores, entre otros, siendo el departamento del Cauca en donde han ocurrido el mayor número de asesinatos<sup>81</sup>. Por su parte, la OACNUDH indicó que durante el 2018 tuvo conocimiento de 18 casos de asesinatos de personas defensoras pertenecientes a pueblos indígenas<sup>82</sup>.

63. El Estado por su parte, indicó que desde el 1 de enero de 2016 al 18 de septiembre de 2018 se identificaron 27 casos de líderes indígenas asesinados según las cifras proveídas por la OACNUDH<sup>83</sup>. Asimismo, indicó que hasta el 2019, de todos los casos registrados por asesinato, 38 corresponderían a líderes indígenas. Al respecto, señaló que la Fiscalía ha esclarecido 21 de estos casos contando con 4 sentencias, 6 casos en juicio, 7 casos con imputación de cargos y 4 casos en indagación<sup>84</sup>.

64. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó contar con una ruta de protección colectiva, a través de la Unidad Nacional de Protección (UNP), como mecanismo que permite establecer procesos de protección de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal

<sup>76</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 10.

<sup>77</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst. Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Declaración de Fin de Misión](#), p. 23.

<sup>78</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>79</sup> CODHES, Informe Especial sobre la Violación masiva del derecho a la Vida y la Integridad de Líderes y Lideresas que desde sus comunidades y procesos promueven y defienden los derechos humanos, Noviembre de 2018, p. 10

<sup>80</sup> CIDH, [Situación de personas defensoras de pueblos indígenas en Colombia](#), 15 de febrero de 2019

<sup>81</sup> CCJ, [¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo](#), 16 de diciembre de 2018, p. 22.

<sup>82</sup> ONU, [Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#), A/HRC/40/3/Add.3, 4 de febrero de 2019, párr. 15

<sup>83</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-18-076808 de 30 de noviembre de 2018. Observaciones del Estado colombiano frente a apartado sobre Colombia del Capítulo V del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2018, p. 97.

<sup>84</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 26.

de grupos y comunidades étnicas, mediante el establecimiento de lineamientos generales para el análisis del nivel de riesgo y la construcción de las medidas de protección junto a las comunidades. En este sentido, la UNP estaría proporcionando medidas de protección a 836 autoridades indígenas y se ha atendido a 92 colectivos indígenas. Asimismo, el Estado destacó el Convenio interadministrativo UNP-ACIN 2018, mediante el cual la UNP y la Asociación de Cabildos indígenas del Norte del Cauca trabajan mancomunadamente para desarrollar el plan de protección respectivo con el fin de asegurar la implementación de las medidas de cautelares otorgadas por la CIDH en el 2011<sup>85</sup>.

65. En relación con la situación de las y los líderes afrodescendientes, las comunidades afrocolombianas se encuentran sujetas a una mayor situación de vulnerabilidad en virtud de los problemas estructurales existentes así como la persistencia de la discriminación institucional y social y la exclusión histórica<sup>86</sup>. Desde la firma del Acuerdo de Paz hasta junio de 2018, según cifras de la sociedad civil, se registró el asesinato de 24 líderes de comunidades u organizaciones afrocolombianas, entre los cuales se encuentran líderes de consejos comunitarios, siendo el Chocó el departamento en donde se concentró el mayor número de estos ataques<sup>87</sup>. Por su parte, la OACNUDH tuvo conocimiento de 12 casos de asesinatos de líderes afrocolombianos<sup>88</sup>. A este respecto, el Estado expresó que la Fiscalía estaría investigando 7 casos de asesinatos cometidos contra líderes de esta población, de los cuales en uno de ellos ya se habría emitido una sentencia<sup>89</sup>.

66. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que en el marco de la ruta de protección colectiva, hasta octubre de 2019 se presentaron ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) 22 colectivos afrodescendientes, raizales y palenqueros. Adicionalmente, 13 colectivos estarían en fase de análisis de riesgo y/o construcción de medidas de protección<sup>90</sup>.

67. La CIDH advierte que los asesinatos perpetrados contra liderazgos indígenas y afrodescendientes, a la vez que alteran gravemente la integridad cultural, rompen la cohesión de los pueblos y las comunidades en torno a la defensa de sus derechos humanos<sup>91</sup>. Respecto a las consecuencias que estas agresiones han traído a estas comunidades, el Defensor del Pueblo señaló que en algunas zonas se han implantado códigos de silencio como el único método de autoprotección, en virtud de que la presentación de denuncias generaría un mayor riesgo<sup>92</sup>. En el caso de las comunidades indígenas, los ataques contra sus autoridades, líderes y lideresas, generan un impacto no sólo en la víctima directa, sino también en los propios pueblos y comunidades, dadas las importantes funciones que cumplen y su rol central en la defensa y preservación de la cultura ancestral<sup>93</sup>. Consecuentemente, la muerte de un líder o lideresa indígena o afrodescendiente tiene un impacto directo en los derechos colectivos de las organizaciones que representan, aumentando su situación de indefensión y vulnerabilidad<sup>94</sup>.

<sup>85</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 4 - 6.

<sup>86</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 615.

<sup>87</sup> CCJ, [¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo](#), 16 de diciembre de 2018, p. 22.

<sup>88</sup> ONU, [Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#), A/HRC/40/3/Add.3, 4 de febrero de 2019, párr. 15.

<sup>89</sup> República de Colombia, Información adicional a la Nota MPC/OEA No.:238/2019 de 15 de marzo de 2019, p. 26.

<sup>90</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 9.

<sup>91</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2011, párr. 298.

<sup>92</sup> Defensoría del Pueblo, [Alerta Temprana No. 026-18](#), 28 de febrero de 2018, p. 58.

<sup>93</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 769.

<sup>94</sup> CIDH, Informe Anual 2018, [Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), párr. 204.

### 3. Mujeres defensoras de derechos humanos

68. En el contexto de la violencia contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia, las mujeres defensoras y lideresas enfrentan riesgos diferenciados y efectos desproporcionados por motivos de género, que a su vez se exacerban según los derechos o causas que defienden, su orientación sexual o identidad de género, su origen étnico y su ubicación territorial.

69. El cuadro de riesgo, amenazas, hostigamientos y actos violentos que enfrentan las mujeres en Colombia y sus familiares ha sido motivo de seguimiento constante por parte de la CIDH. En este sentido, la Comisión ha recibido información sobre el incremento de asesinatos, tortura, violencia sexual y amenazas contra lideresas comunitarias y las defensoras de derechos humanos en los últimos años<sup>95</sup>. La situación de riesgo particular que viven las mujeres defensoras de derechos humanos en Colombia también fue alertada por el Defensor del Pueblo. Según sus registros, durante el periodo del 1 de enero de 2017 al 27 de febrero de 2018, 23 mujeres defensoras de derechos humanos fueron asesinadas y existió un aumento en el número de amenazas, habiéndose registrado un total de 142 casos<sup>96</sup>. Por su parte, el Estado informó a la Comisión que conforme a las cifras de la OACNUDH, para el año 2018 se presentó una reducción de los asesinatos contra lideresas y defensoras de derechos humanos, habiendo registrado 9 casos de homicidios en comparación con los 15 casos registrados durante el 2017. Indicó que para el mes de enero del 2019 se registró el asesinato de dos mujeres defensoras<sup>97</sup>.

70. La Comisión destaca que muchos de los actos violentos cometidos contra mujeres defensoras presentan una indiscutible dimensión de género. El agravamiento de la violencia contra las mujeres defensoras ha sido no sólo en cuanto al número de actos violentos, sino también en el aspecto cualitativo, al tener una doble connotación, pues vienen aparejadas con intenciones ejemplarizantes por parte de sus agresores en razón de su condición de mujer y por la actividad de promoción o defensa que desempeñan<sup>98</sup>. Organizaciones de la sociedad civil identificaron dos patrones de agresión diferenciada. En primer lugar, las agresiones cometidas contra hombres tendrían como propósito su desaparición, es por ello que son con mayor frecuencia víctimas de homicidios y desaparición forzada. Segundo, las agresiones contra mujeres buscarían el castigo, por eso hay un mayor uso de la tortura y violencia sexual y mayor número de agresiones contra sus familias<sup>99</sup>. En este sentido, de acuerdo con la información recibida por la CIDH, el mayor número de agresiones cometidas contra mujeres defensoras son las amenazas individuales, amenazas colectivas y los homicidios, incluyendo el homicidio de familiares que en muchas ocasiones es implementado como forma de castigo e intimidación por su liderazgo<sup>100</sup>.

71. La Comisión advierte que, a diferencia de las amenazas proferidas contra los hombres, el lenguaje usado en los mensajes dirigidos a mujeres incluye un contenido sexista, haciendo alusiones a sus cuerpos o bien insinuaciones sexuales. Estas amenazas tendrían como fin último impedir la participación activa en la representación de intereses sociales y comunitarios a través de un ataque directo a su condición de mujer<sup>101</sup>. Durante el 2017, la Defensoría del Pueblo emitió 28 documentos de advertencia que incluirían

<sup>95</sup> Ibidem, párr. 225.

<sup>96</sup> Defensoría del Pueblo, [Alerta Temprana No. 026-18](#), 28 de febrero de 2018, p. 53.

<sup>97</sup> República de Colombia, Información adicional a la Nota MPC/OEA No.:238/2019 de 15 de marzo de 2019, p. 27.

<sup>98</sup> Corte Constitucional, [Auto 92/2008](#), 14 de abril de 2008, Sec. II.2.

<sup>99</sup> CODHES, Informe Especial sobre la Violación masiva del derecho a la Vida y la Integridad de Líderes y Lideresas que desde sus comunidades y procesos promueven y defienden los derechos humanos, noviembre de 2018, p. 12

<sup>100</sup> Información recibida de la organización Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH

<sup>101</sup> Ibidem.

violencia sexual como una de las agresiones advertidas, ya sea para la mujer defensora directamente o bien contra alguno de sus familiares<sup>102</sup>.

72. Durante su visita, la CIDH fue informada que cada vez se constatan más y mayores signos de violencia como un factor de desprecio hacia las defensoras por ser mujeres. Según el Programa Somos Defensores, los homicidios cometidos contra mujeres defensoras reflejan un alto nivel de violencia, incluida la violencia sexual<sup>103</sup>. Sumado a esto, se ha detectado que la mayoría de los asesinatos han sido cometidos en municipios donde existe una alta incidencia en la violencia por razones de género<sup>104</sup>. De igual manera, se ha identificado como constante en los asesinatos de lideresas la desaparición previa a su muerte, a través de la cual se buscaría generar un mayor hecho traumático para ella y para su familia<sup>105</sup>.

73. El número de agresiones también varía conforme a la actividad o defensa que desempeñan. Durante el 2017, se registró que las lideresas más afectadas fueron aquellas que integran las mesas de víctimas, asociaciones de mujeres desplazadas y las que enfocan su trabajo con mujeres víctimas de violaciones a derechos humanos. De igual manera, se registraron varios casos contra presidentas de JAC y aquellas que ejercen liderazgos en zonas rurales y urbanas. Un número importante de estas mujeres ejercería un liderazgo étnico<sup>106</sup>. Durante el 2018 el 24% de las agresiones contra lideresas fue contra mujeres pertenecientes a pueblos étnicamente diferentes<sup>107</sup>. Respecto a las investigaciones sobre estos casos, durante su visita la CIDH fue informada sobre la falta de profundización de la investigación por razones de género<sup>108</sup>.

74. Adicionalmente a la vulneración del derecho a defender los derechos humanos, la violencia cometida contra mujeres defensoras en Colombia trae aparejada otro tipo de consecuencias que les afecta de manera diferenciada. Por ejemplo, como resultado de estos actos de violencia, las mujeres defensoras se han visto obligadas a alejarse de su núcleo familiar, de las comunidades y de su liderazgo y activismo político<sup>109</sup>.

75. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado hizo referencia a la existencia del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, así como la implementación del “Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres” para la determinación de las medidas de protección otorgadas por la UNP<sup>110</sup>.

<sup>102</sup> Defensoría del Pueblo, [Alerta Temprana No. 026-18](#), 28 de febrero de 2018, p. 55 y 56.

<sup>103</sup> Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADD](#), 2018, p. 60.

<sup>104</sup> ONU, [Situación de los derechos humanos en Colombia Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#), 4 de febrero de 2019, párr. 23.

<sup>105</sup> Información recibida de la organización Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH

<sup>106</sup> Defensoría del Pueblo, [Alerta Temprana No. 026-18](#), 28 de febrero de 2018, p. 55 y 56; OEA, [Vigésimo Sexto Informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos \(MAPP/OEA\)](#), p.9.

<sup>107</sup> Información recibida de la organización Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH

<sup>108</sup> CIDH, Comunicado de prensa No. 08/19, [CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos](#), 15 de enero de 2019.

<sup>109</sup> Información recibida de la Corporación Sisma Mujer en noviembre de 2018, en archivo de la CIDH.

<sup>110</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 10 y 11.

#### 4. Defensoras y defensores de las personas LGBTI

76. La Comisión ha destacado la importancia que el rol de los y las defensoras de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexo (LGBTI) tienen en el control social del cumplimiento de las obligaciones estatales correlativas a los derechos a la vida privada, igualdad y no discriminación como, en general, en el proceso de construcción social de una agenda global de derechos humanos que involucre el respeto y la garantía de los derechos de esta población<sup>111</sup>.

77. En Colombia, las personas defensoras LGBTI han sido víctimas constantes de violencia y discriminación estructural bajo el contexto del conflicto armado. Durante su visita, la Comisión fue informada sobre el riesgo agravado que enfrentan las personas defensoras de esta población, habiéndose registrado un aumento significativo de los asesinatos y amenazas. Las organizaciones de sociedad civil señalaron que ello se debe al doble riesgo que enfrentan, tanto por su trabajo como defensores de una población históricamente discriminada como por los prejuicios hacia su orientación sexual o identidad de género y la ausencia de medidas diferenciales de prevención, protección y garantías para la defensa de los derechos de esta población<sup>112</sup>.

78. En cuanto a las agresiones registradas contra este colectivo, el Defensor del Pueblo indicó que haber conocido entre enero del 2017 febrero de 2018 tres casos de homicidios de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, 9 casos de amenazas y 1 ataque a familiares<sup>113</sup>. Sociedad civil indica que entre el 2007 y el 2017 han sido asesinadas 44 personas LGBT que incluyen tanto a personas que trabajan por los derechos de esta población, como personas LGBT que trabajan como líderes de víctimas, comunitarios, sindicales y políticos. Consideran que por lo menos 34 de estos crímenes estuvieron motivados por su orientación sexual o identidad de género<sup>114</sup>.

79. Asimismo, las personas defensoras LGBTI son víctimas constantes de amenazas, las cuales contienen alusiones peyorativas a su orientación sexual o identidad de género<sup>115</sup>. El Relator Especial de Naciones Unidas expresó que durante el 2017, las amenazas a personas LGBTI señalarían a estas personas como inmorales y perjudiciales a la sociedad<sup>116</sup>. Al respecto, los grupos armados han enviado panfletos amenazantes haciendo alusión a una supuesta “limpieza social”, la cual estaría dirigida, entre otros a la población LGBTI<sup>117</sup>.

80. Por otro lado, la Comisión recibió información sobre la ineffectividad de las medidas de protección proporcionadas a personas defensoras LGBTI<sup>118</sup>. Al respecto, organizaciones de la sociedad civil manifestaron que el doble riesgo que enfrentan las personas LGBT se agrava por la falta de protección del Estado. Señalaron que algunas de las víctimas que cuentan con medidas de protección continúan siendo amenazadas. Asimismo, indicaron que los programas y medidas de protección existentes no incluyen enfoques diferenciales que identifiquen los riesgos específicos que enfrentan las personas defensoras LGBTI y

<sup>111</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2011, párr. 325.

<sup>112</sup> CIDH, Comunicado de prensa No. 08/19, [CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos](#), 15 de enero de 2019.

<sup>113</sup> Defensoría del Pueblo, [Alerta Temprana No. 026-18](#), 28 de febrero de 2018, p. 43.

<sup>114</sup> Información recibida de la organización Colombia Diversa, 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>115</sup> Defensoría del Pueblo, [Alerta Temprana No. 026-18](#), 28 de febrero de 2018, p. 55.

<sup>116</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst, Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión](#), p. 25.

<sup>117</sup> Programa Somos Defensores, [Contra las cuerdas: informe anual 2016 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2017, p. 46.

<sup>118</sup> CIDH, Audiencia Pública: [Investigaciones de graves violaciones de derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia](#), 23 de octubre de 2017.

que garanticen su labor incluyendo una lucha contra los estereotipos de género<sup>119</sup>. Asimismo, si bien uno de los aspectos positivos del Acuerdo Final de Paz para esta población fue establecer medidas que pueden favorecer a reducir la estigmatización y enfoques diferenciados, integrantes de la sociedad civil informaron que estas medidas han sido escasamente desarrolladas por el Estado<sup>120</sup>. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó estar realizando diferentes capacitaciones a funcionarios y colaboradores de la UNP en temas relacionados con la atención y derechos de la comunidad LGBTI. Asimismo, la UNP estaría desarrollando procesos de transformación de su cultura organizacional, por lo que existiría una Subcomisión de Género<sup>121</sup>.

81. La Comisión advierte que el impacto de los actos de violencia cometidos contra esta población ha sido evidente en la defensa de sus derechos. En algunos de los municipios en donde se han proferido amenazas contra personas LGBTI, estas han conllevado a la desintegración de espacios de visibilización que promovían la participación de este colectivo en la vida política, social y cultural. En otros casos, estas agresiones han derivado en el desplazamiento de la persona amenazada y en el abandono de sus actividades organizativas<sup>122</sup>.

## 5. Defensores y Defensoras del Acuerdo de Paz

82. La Comisión ha destacado el rol esencial que las defensoras y defensores de derechos humanos han tenido y continúan teniendo en el proceso de búsqueda y consolidación de la paz en Colombia<sup>123</sup>. La CIDH observa que a nivel local ha surgido un fuerte compromiso con la paz, y los líderes, lideresas y defensores de derechos humanos se han erigido como base fundamental en la implementación del Acuerdo. Sin embargo, la Comisión observa con preocupación que muchos de los líderes y lideresas asesinados y víctimas de violencia tuvieron una participación activa en la implementación del Acuerdo<sup>124</sup>.

83. En este sentido, organizaciones de la sociedad civil destacaron que en varios de los casos, las víctimas de homicidios fueron personas que asumieron roles de liderazgo en la implementación de puntos de reforma rural integral, participación política y política de cultivos de uso ilícitos<sup>125</sup>. Por su parte, la OACNDUH señaló que según la información recopilada sobre posibles motivaciones en los asesinatos contra líderes y personas defensoras, se identificaba, entre otros, el apoyo a la implementación del Acuerdo, particularmente a la sustitución de cultivos ilícitos promovidos por el Estado<sup>126</sup>.

84. En este mismo sentido, el Defensor del Pueblo señaló que los líderes sociales y defensores de derechos humanos han figurado como abanderados en la implementación del Acuerdo, lo que ha aumentado su visibilidad ante sectores violentos que se oponen a la agenda de paz<sup>127</sup>. A través de la Alerta Temprana 26-18, el Defensor del Pueblo indicó que las agendas de defensa que encabezan los homicidios, comparten como rasgos comunes la defensa de la implementación a nivel territorial del Acuerdo de Paz, particularmente lo que

<sup>119</sup> Información recibida de la organización Colombia Diversa, noviembre de 2018, en archivo de la CIDH.

<sup>120</sup> Información recibida de la organización Colombia Diversa, 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>121</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 4 y 5.

<sup>122</sup> Ibidem.

<sup>123</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 75.

<sup>124</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 65/18, [CIDH urge a Colombia a tomar medidas urgentes para proteger a personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales](#), 27 de marzo de 2018.

<sup>125</sup> CCJ, [Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y en el primer semestre de 2017](#), octubre de 2017, p. 48.

<sup>126</sup> ONU, [Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#), A/HRC/40/3/Add.3, 4 de febrero de 2019, párr. 21.

<sup>127</sup> Defensoría del Pueblo, [Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República](#), 2017, p.

refiere a la sustitución de cultivos de uso ilícito y la formulación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)<sup>128</sup>.

85. La Comisión ha recibido diversa información en este sentido. Entre otros, por ejemplo, la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM) denunció que desde el 2017 a julio de 2018 habrían asesinado a 36 líderes de erradicación voluntaria de coca, que venían impulsando los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito en sus municipios conforme al PNIS<sup>129</sup>.

86. Asimismo, las personas defensoras de las víctimas del conflicto armado también han sido objeto de actos de violencia. La Comisión tiene conocimiento sobre el asesinato de 12 personas activistas de derechos de las víctimas, dentro de las cuales se encontrarían miembros de la asociación de víctimas de reparación colectiva<sup>130</sup>. Al respecto, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos expresó su preocupación ante el elevado riesgo que enfrentan las personas que denuncian violaciones y buscan justicia para las víctimas del conflicto armado<sup>131</sup>.

87. La Comisión también ha conocido sobre el riesgo que enfrentan quienes participan en la Mesa Nacional de Víctimas. En este sentido, integrantes de la Mesa Nacional de Víctimas estarían siendo objeto de hostigamientos y amenazas que pudieran estar relacionadas con la defensa de los procesos de restitución de tierras de las víctimas o bien por el apoyo al proceso de paz<sup>132</sup>. El Defensor del Pueblo señaló que dentro de los sectores de mujeres defensoras que fueron amenazadas durante el 2017, se encuentran aquellas que integran la mesa de víctimas<sup>133</sup>.

## 6. Líderes y lideresas sindicales

88. La situación de violencia cometida en contra de líderes y lideresas sindicales en Colombia ha sido motivo de seguimiento cercano por parte de la Comisión<sup>134</sup>. Este grupo ha sido históricamente objeto de graves violaciones a sus derechos en el contexto del conflicto armado. Lo anterior se debe, en gran medida, por representar un punto de convergencia para la denuncia de violaciones cometidas tanto por sectores estatales como privados<sup>135</sup>.

89. La Comisión advierte que el ejercicio de la actividad sindical continúa siendo de alto riesgo a pesar de la firma del Acuerdo de Paz, especialmente ante la persistencia de grupos armados, la impunidad y la falta de protección a sindicalistas. Si bien, la Comisión observa que durante el periodo bajo análisis del presente informe se ha presentado una reducción continua en la violencia antisindical, los ataques contra este colectivo persisten en un número altamente preocupante.

90. De acuerdo con la Escuela Nacional Sindical, durante el 2018 se registraron un total de 194 agresiones contra este colectivo, desagregado entre 28 homicidios, 146 amenazas, 7 atentados contra la vida,

<sup>128</sup> Defensoría del Pueblo, [Alerta Temprana No. 026-18](#), 28 de febrero de 2018, p. 44.

<sup>129</sup> CCJ, [¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo](#), 16 de diciembre de 2018, p. 31.

<sup>130</sup> Ibidem, p. 27.

<sup>131</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst, Visita a Colombia. 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Declaración de Fin de Misión](#), p. 28.

<sup>132</sup> RCN, [Integrante de la Mesa de Víctimas en Risaralda recibió nuevas amenazas](#), 17 de julio de 2018; La razón, [Líderes de la Mesa de Víctimas denuncian amenazas por apoyo al proceso de paz](#), sin fecha.

<sup>133</sup> Defensoría del Pueblo, [Alerta Temprana No. 026-18](#), 28 de febrero de 2018, p. 53.

<sup>134</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2011, párr. 264.

<sup>135</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 1157.

y 13 tipos de violencia distintos<sup>136</sup>. Señalan que en entre los años 2016 y 2018 registraron un total de 66 asesinatos de sindicalistas, de los cuales 44 se desempeñaban en la dirigencia y el activismo social<sup>137</sup>. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó sobre la reducción en los casos de homicidios a sindicalistas registrado entre el año 2001 y 2018 de un 86.3%, pasando de 205 casos en 2001 a 28 casos en el 2018<sup>138</sup>.

91. Las amenazas son el tipo de violencia que presenta mayor recurrencia contra las y los líderes sindicales en Colombia, seguido de los hostigamientos. Durante el 2018, gran parte de las amenazas fueron dirigidas hacia sindicalistas y sindicatos que llevan a cabo procesos de defensa de derechos laborales, de la paz y de los territorios, así como el reclamo de restitución de tierras<sup>139</sup>. Adicionalmente, organizaciones de la sociedad civil señalaron a la CIDH que existiría un 90% de impunidad sobre los crímenes cometidos contra sindicalistas<sup>140</sup>.

92. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la Fiscalía General de la Nación diseñó una estrategia para el impulso procesal de las investigaciones de delitos contra sindicalistas y conformó un Comité de Impulso y Seguimiento de los delitos cometidos contra esta colectividad, liderado por el Despacho del Vicefiscal General de la Nación. Señaló que hasta septiembre de 2019 se recibieron 1.714 casos por crímenes contra sindicalistas y se encuentran activos en proceso 867, de los cuales 779 son por el delito de homicidios. De estos 867 casos, 374 se encontrarían en etapa preliminar e indagación, 441 en etapa de instrucción e investigación y 52 en etapa de juicio. Señaló que Fiscalía reporta 205 homicidios de sindicalistas en el periodo 2011-junio 2019, sobre los que tiene un avance de esclarecimiento del 44.39%<sup>141</sup>.

93. Adicionalmente, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado reconoció la importancia a la labor de los sindicalistas e indicó que la UNP protege a 142 dirigentes o activistas sindicales asignando medidas de protección como medios de comunicación, chalecos antibalas, vehículos blindados, entre otros.

94. La CIDH recuerda que los líderes y lideresas sindicales juegan un papel fundamental en la defensa de los derechos humanos y constituyen figuras de expresión política organizada para la presentación de sus demandas laborales y sociales. La afectación a la vida e integridad personal de un líder o lideresa sindical puede tener un efecto amedrentador en los demás integrantes del movimiento social lo cual puede disminuir el ejercicio de la libertad de asociación<sup>142</sup>.

---

<sup>136</sup> Información recibida de la Escuela Nacional Sindical durante la visita de trabajo, noviembre 2018, en archivo de la CIDH.

<sup>137</sup> Información recibida de la Escuela Nacional Sindical, 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH.

<sup>138</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 13.

<sup>139</sup> Información recibida de la Escuela Nacional Sindical durante la visita de trabajo, noviembre 2018, en archivo de la CIDH.

<sup>140</sup> Información recibida de la Escuela Nacional Sindical, 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH.

<sup>141</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 13 y 14.

<sup>142</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2011, párr. 257 y 258.

#### IV. FORMAS DE VIOLENCIA QUE ENFRENTAN LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

95. El presente capítulo analiza las formas de violencia más frecuentes que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en Colombia, entre las que destacan asesinatos, amenazas y ataques. La CIDH observa que la violencia contra este colectivo es una realidad compleja y por consiguiente no atribuible a una causa exclusiva sino al resultado de la suma de múltiples factores y causas estructurales que requieren de un detallado análisis y comprensión para poder generar una respuesta adecuada en términos de prevención y protección<sup>143</sup>.

96. Por su parte, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló como factores principales de riesgo para estos colectivos: la intensificación de la competencia por el dominio y control de distintas economías criminales (entre estas, la minería ilegal); la lenta estabilización de los espacios en los que ejercía su influencia la guerrilla de las FARC; la persistente actividad de grupos armados ilegales de distinta naturaleza (disidencias de las FARC, ELN, EPL, grupos armados al servicio del narcotráfico, entre otros); la diversificación de los intereses de la criminalidad organizada<sup>144</sup>.

##### A. Asesinatos

97. La CIDH observa positivamente que la tasa de homicidios en Colombia se ha reducido desde la firma del Acuerdo de Paz, alcanzando en el 2017 la tasa de homicidios más baja en los últimos 30 años<sup>145</sup>. Al mismo tiempo observa con preocupación que los homicidios contra personas defensoras de derechos humanos fueron en aumento en el mismo periodo. Durante el 2017 y 2018 hubo un incremento alarmante en el número de asesinatos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia<sup>146</sup>.

98. Al respecto, la Comisión observa que durante el 2018 los asesinatos aumentaron de manera exponencial en comparación con el 2016 y el 2017, que ya eran preocupantes. Cifras del Programa Somos Defensores registraron un total de 155 asesinatos, siendo el mayor número registrado desde la creación del Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos (SIADDHH)<sup>147</sup>. Por su parte, la OACNUDH registró un total de 110 asesinatos<sup>148</sup> en el mismo año, en tanto que la Defensoría del Pueblo indicó haber conocido sobre el asesinato de 164 líderes sociales y defensores<sup>149</sup>. El aumento de los

<sup>143</sup> Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha destacado, entre otros, la persistencia de la confrontación con otros actores armados y de expansión de dinámicas de violencia que han impactado principalmente a las personas y organizaciones que abanderan la defensa del territorio, los recursos naturales, los derechos de las víctimas, la restitución de tierras, y quienes propenden por el fortalecimiento de las agendas comunitarias y la implementación de los acuerdos de paz a nivel territorial. Defensoría del Pueblo, [Vigésimo Cuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República](#), 2016, p. 81- 82.

<sup>144</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 14.

<sup>145</sup> [El Colombiano, Tasa de homicidios en Colombia en 2017 es la más baja en 30 años, 26 de diciembre de 2017; El Espectador, Homicidios en Colombia: la tasa más baja en los últimos 42 años se dio en 2017, 21 de enero de 2017.](#)

<sup>146</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 160/16, [CIDH condena el aumento de asesinatos contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia](#), 2 de noviembre de 2016.

<sup>147</sup> Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 47.

<sup>148</sup> ONU, [Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#), A/HRC/40/3/Add.3, 4 de febrero de 2019, párr. 15.

<sup>149</sup> Defensoría del Pueblo, [En 2018 han sido asesinados 164 líderes sociales y defensores de derechos humanos](#), 13 de diciembre de 2018.

asesinatos es sostenido al compararse con los casos registrados durante el 2016 y 2017 en los cuales, de acuerdo con cifras de la sociedad civil, se registraron un total de 80 y 106 casos respectivamente<sup>150</sup>.

99. Respecto a 2019, la Comisión observa que se ha presentado una disminución en el número de homicidios de personas defensoras. Organizaciones de la sociedad civil informaron, que en el primer semestre del 2019, se presentó una disminución del 23% de los asesinatos de personas defensoras<sup>151</sup>. Por su parte, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó haber registrado una disminución del 39% respecto al 2018<sup>152</sup>.

100. A pesar de este positivo avance, la Comisión observa que el número de asesinatos de personas defensoras continúa siendo muy preocupantes. Durante la primera semana del año la Comisión tuvo conocimiento del asesinato de seis personas defensoras<sup>153</sup>. Al respecto, la CIDH y la OACNUDH, expresaron en el marco del Mecanismo de Acciones Conjuntas para contribuir a la protección de personas defensoras de derechos humanos, que hasta noviembre de 2019 se tuvo conocimiento de 63 casos verificados sobre asesinatos de defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia<sup>154</sup>. Por su parte, el Estado En sus observaciones al proyecto del presente informe, indicó haber conocido sobre 64 casos de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos durante el 2019<sup>155</sup>. El Defensor del Pueblo señaló que durante el primer cuatrimestre de 2019 tuvo conocimiento del asesinato de 25 líderes sociales<sup>156</sup>. Por su parte, el Instituto para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) registró el asesinato de 80 personas en el primer semestre<sup>157</sup>.

101. Por otra parte, el Estado indicó no contar con un sistema de base de datos unificado que dé cuenta de cifras consolidadas respecto al número de defensores y defensoras de derechos humanos asesinados<sup>158</sup>. Sin embargo, manifestó utilizar las cifras emitidas por la OACNUDH como cifras oficiales por considerar que representa un mayor equilibrio entre la diversidad de datos que existen al respecto<sup>159</sup>. En este sentido, expresó que durante el 2016 conoció sobre 61 asesinatos de personas defensoras, en el 2017 de 84 casos, en el 2018 de 113 asesinatos y durante el período de enero a marzo de 2019 ha tenido conocimiento sobre el asesinato de 14 personas defensoras<sup>160</sup>. En sus observaciones al presente informe, el Estado señaló, que de conformidad con las cifras de la OACNUDH entre el 2016 hasta noviembre de 2019, se habría registrado un total de 323 homicidios<sup>161</sup>.

<sup>150</sup> Programa Somos Defensores, [Contra las cuerdas: informe anual 2016 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDH](#), 2017, p. 26; Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADD](#), 2018, p. 61.

<sup>151</sup> Programa Somos Defensores, [Defensores. ¿El juego final? Informe semestral enero-junio 2019](#), octubre de 2019, p. 90.

<sup>152</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 2.

<sup>153</sup> Front Line Defenders, [Seis defensores de derechos humanos asesinados en la primera semana de 2019](#), 10 de enero de 2019; El Espectador, [Van 6 líderes asesinados en primeros siete días de 2019](#), 7 de enero de 2019.

<sup>154</sup> CIDH, [CIDH y las presencias de ONU Derechos Humanos reiteran su llamado para la creación de un ambiente propicio y seguro para quienes defienden los derechos humanos en la región](#), 7 de noviembre de 2019.

<sup>155</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 41.

<sup>156</sup> Defensoría del Pueblo, ["Líderes y lideresas comunales, acá estamos para la garantía de sus derechos humanos": Defensor del Pueblo](#), 30 de abril de 2019.

<sup>157</sup> INDEPAZ, [Informe parcial](#), 26 de julio de 2019, p. 1.

<sup>158</sup> Gobierno Nacional de Colombia, Ministerio de Interior, Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes sociales, comunales y periodistas, 18 de noviembre de 2018, p. 7.

<sup>159</sup> En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado reiteró utilizar las cifras de la OACNUDH como sustentación en los avances en la protección de personas defensoras de derechos humanos, República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019; República de Colombia, Información adicional a la Nota MPC/OEA No.:238/2019 de 15 de marzo de 2019, p. 39.

<sup>160</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 1-8.

<sup>161</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 2.

102. La CIDH destaca que, si bien no se cuenta con una cifra exacta sobre el número de asesinatos de personas defensoras y líderes sociales, tanto el Estado, como organizaciones internacionales y de la sociedad civil colombiana coinciden que entre el 2016 y 2018 se presentó un incremento alarmante en los asesinatos contra este colectivo en comparación con los años previos a la firma del Acuerdo de Paz, con una tendencia a disminuir durante el 2019.

103. Respecto a la responsabilidad de los asesinatos, el Estado, en sus observaciones al informe anual 2018 de la CIDH, señaló que según la Fiscalía General de la Nación, los principales responsables de los asesinatos son, por orden de responsabilidad, personas particulares, organizaciones criminales locales, el Clan del Golfo, disidencias de las FARC y el ELN<sup>162</sup>.

104. Por su parte, los diversos informes elaborados por organizaciones de la sociedad civil coinciden en señalar la dificultad de identificar a los presuntos responsables de estos delitos. Sin embargo, muchos concuerdan en identificar la presencia de grupos armados ilegales como la principal fuente de violencia<sup>163</sup>. En el 2016, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que en más del 60% de los casos existió una presunta responsabilidad por estos grupos<sup>164</sup>. Sin embargo, durante el 2017 y 2018 se habría presentado un incremento en la responsabilidad por parte de personas desconocidas o sicarios que formarían parte de alguna organización criminal, lo cual dificultaría la identificación de la autoría intelectual<sup>165</sup>. Entretanto, la OACNUDH señaló que para los casos registrados durante el 2018, la responsabilidad de estos asesinatos recaería principalmente sobre miembros de organizaciones criminales, entre cuyos integrantes se encuentran posiblemente antiguos miembros de estructuras paramilitares desmovilizadas (40%), individuos no afiliados a ningún grupo criminal o grupo armado ilegal (18%), integrantes del ELN (8%), integrantes del Ejército Popular de Liberación EPL (4%), antiguos miembros de las FARC-EP que no se acogieron al proceso de paz (8%), miembros de la fuerza pública (5%), y personas por determinar (17%)<sup>166</sup>.

105. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado manifestó su especial rechazo en hacer referencia a los miembros de la Fuerza Pública dentro de los responsables de asesinatos de defensores de derechos humanos y señaló como los principales factores de riesgo para estos colectivos los siguientes: la intensificación de la competencia por el dominio y control de distintas economías criminales (entre estas, la minería ilegal); la lenta estabilización de los espacios en los que ejercía su influencia la guerrilla de las FARC; la persistente actividad de grupos armados ilegales de distinta naturaleza (disidencias de las FARC, ELN, EPL, grupos armados al servicio del narcotráfico, entre otros); y la diversificación de los intereses de la criminalidad organizada<sup>167</sup>.

<sup>162</sup> CIDH, Informe Anual 2018, [Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), Párr. 22; República de Colombia, [Información adicional a la Nota MPC/OEA No.:238/2019 de 15 de marzo de 2019](#), p. 3.

<sup>163</sup> Front Line Defenders, [Stop the Killings](#), 2018, p. 18; Observatorio para la protección de los Defensores de Derechos Humanos, [Colombia, no hay paz para las personas defensoras de derechos humanos](#), mayo de 2018, p. 18; Macha Patriótica, Informe especial de Derechos Humanos. Situación de lideresas y líderes sociales, de defensoras y defensores de derechos humanos y de excombatientes de las Farc-EP y sus familiares, junio de 2018, p. 19

<sup>164</sup> Programa Somos Defensores, [Contra las cuerdas: informe anual 2016 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDH](#), 2017, P. 53; ONU, [Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), A/HRC/34/3/Add.3, 15 de marzo de 2017, párr. 56.

<sup>165</sup> Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDH](#), 2018, p. 83, ONU, [Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018, párr. 27; Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDH](#), 2019, p. 93.

<sup>166</sup> ONU, [Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#), A/HRC/40/3/Add.3, 4 de febrero de 2019, párr. 22.

<sup>167</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 14

106. La información disponible coincide en la identificación de zonas con mayor concentración en el número de asesinatos. De la información aportada, se aprecia que la mayoría de los asesinatos ocurridos en el periodo temporal analizado, fueron en zonas rurales, espacialmente en aquellas históricamente afectadas por el conflicto y en donde la presencia de las FARC-EP fue más intensa. Al respecto, la Defensoría del Pueblo señaló que existe una concentración geográfica sobre los homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos e indicó que conforme a sus cifras disponibles, de febrero de 2017 a febrero de 2018 la mayor cantidad de muertes violentas ocurrieron en los departamentos de Cauca, Urabá, Antioquia, Norte de Santander, Risalda, Nariño, Valle del Cauca y Arauca<sup>168</sup>. En su informe de seguimiento a la Alerta Temprana 026-18, el Defensor del Pueblo informó que hasta mayo de 2019, los anteriores departamentos continúan siendo los que registran el mayor número de asesinatos<sup>169</sup>.

107. Por su parte, el Relator Especial de Naciones Unidas identificó que las cifras más altas de asesinatos fueron registradas en Cauca, Antioquia, Valle del Cauca y Norte de Santander, seguidos de Nariño, Córdoba, Meta y Caquetá<sup>170</sup>. El Programa Somos Defensores de igual manera señaló que la mayoría de asesinatos han ocurrido en zonas con alta presencia militar y de actores armados como los anteriores y agregó Nariño, Valle, y Chocó<sup>171</sup>.

108. Organizaciones de la sociedad civil han identificado que la distribución geográfica de estos asesinatos se presentó en lugares con características comunes como la presencia de cultivos de uso ilícito, presencia de grupos armados ilegales, zonas en donde se desarrollan actividades extractivas ilegales y zonas en donde existen procesos de organización social, entre otros<sup>172</sup>. El Estado coincide con esta información<sup>173</sup>.

109. Según la información recibida, el número de asesinatos contra líderes comunales, líderes campesinos y líderes indígenas ha representado el mayor porcentaje de las personas asesinadas a partir del 2016<sup>174</sup>. Al respecto, el Defensor del Pueblo señaló que los líderes en zonas rurales y asociados a la defensa de la tierra y el territorio y los derechos de poblaciones vulnerables como las Juntas de Acción Comunal, Movimientos, campesinos o comunitarios y autoridades étnicas indígenas y de comunidades negras, representan el 85% del total de homicidios<sup>175</sup>.

110. En este sentido, organizaciones de la sociedad civil registraron un aumento en el asesinato de líderes de restitución de tierras entre el 2016 y 2018. Señalan que este aumento podría estar relacionado con la finalización de varios procesos de restitución de territorios con resultados favorables a quienes los reclamaban<sup>176</sup>. Incluso, la Procuraduría General de la Nación ha señalado que existe una “práctica sistemática y generalizada” que se refleja en el número de asesinatos de defensoras y defensores de la tierra<sup>177</sup>. En sus

<sup>168</sup> Defensoría del Pueblo, [Alerta Temprana No. 026-18](#), 28 de febrero de 2018, p. 36.

<sup>169</sup> Defensoría del Pueblo, [Informe Seguimiento At 026-18 - Personas Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales](#), agosto de 2019, p. 25.

<sup>170</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst, Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión](#), p.11.

<sup>171</sup> Programa Somos Defensores, [Contra las cuerdas: informe anual 2016 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2017, p. 35.

<sup>172</sup> CCJ, [¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo](#), 16 de diciembre de 2018, p. 67.

<sup>173</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 17

<sup>174</sup> Programa Somos Defensores, [Contra las cuerdas: informe anual 2016 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2017, p. 36; Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADD](#), 2018, p. 82; Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 92.

<sup>175</sup> Defensoría del Pueblo, [Informe Seguimiento At 026-18 - Personas Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales](#), agosto de 2019, p. 25.

<sup>176</sup> CCJ, [¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo](#), 16 de diciembre de 2018, p. 25-26.

<sup>177</sup> Procuraduría General de la Nación, [Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia Informe Procuraduría General de la Nación](#), abril de 2018, p. 72.

observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que la Unidad de Restitución de Tierras cuenta con un “semillero de líderes de restitución” en donde han establecido un mapa de riesgo y una ruta de protección especial para esta población<sup>178</sup>.

111. Según la información recibida, quienes promueven la implementación del punto cuatro del Acuerdo de Paz relativo a los procesos de sustitución de cultivos ilícitos integran otro grupo expuesto a una situación de particular de riesgo frente a los asesinatos. El Defensor del Pueblo señaló que la implementación de acciones orientadas a la sustitución de cultivos ilícitos ha visibilizado los liderazgos campesinos de la región,<sup>179</sup> exponiendo a un mayor riesgo a quienes abanderan la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)<sup>180</sup>. Organizaciones de la sociedad civil señalaron que la implementación del PNIS estaría relacionada con el asesinato de un considerable número de líderes y lideresas, evidenciado una coincidencia geográfica entre las regiones del país con mayor presencia de cultivos de coca y las zonas en donde han ocurrido el mayor número de asesinatos. En este sentido, han registrado 27 asesinatos de líderes sociales de sustitución de cultivos de uso ilícito desde la firma del Acuerdo de Paz, de los cuales uno ocurrió en el 2016, 12 ocurrieron en el 2017 y 14 entre enero y el 31 de julio 2018<sup>181</sup>.

112. Esto fue igualmente corroborado por la Comisión durante su visita de trabajo, donde recibió información que apunta a un patrón de violencia contra líderes y lideresas sociales y comunitarios, miembros o presidentes de las Juntas de Acción Comunes, y los lideresas y líderes étnicos que apoyan las políticas derivadas del Acuerdo PNIS en zonas con presencia de grupos armados ilegales<sup>182</sup>. Por su parte, el Relator Especial de Naciones Unidas coincidió en exponer que la mayoría de asesinatos de los que tuvo conocimiento durante su visita en el 2018 ocurrieron en zonas donde se desarrollan actividades ilegales como siembra de cultivos de uso ilícito y expresó su especial preocupación por el aumento de líderes asesinados que formaban parte del PNIS<sup>183</sup>.

113. La Comisión advierte que de la información analizada, se han identificado elementos en común y condiciones similares en las que se han desarrollado estos ataques. A este respecto, la MAPP/OEA, ha identificado, entre otros elementos: i) la denuncia del líder o lideresa frente a la llegada de un actor armado a la zona; ii) la denuncia por el mal manejo administrativo o reivindicación de derechos frente a los recursos naturales y defensa del territorio; iii) el trabajo político en función de la pedagogía para la paz; iv) el trabajo comunitario para la creación de nuevos espacios y/o movimientos representativos; y v) acallar ciertos liderazgos, que con su labor ponen en evidencia y riesgo el flujo de la economía ilegal de la zona que beneficia directamente al actor armado ilegal<sup>184</sup>.

114. El Defensor del Pueblo señaló que “estas violaciones a los derechos humanos son generalizadas al tener un número significativo de víctimas, pertenecientes a grupos de características semejantes, y sucedidas en un mismo periodo y espacio geográfico<sup>185</sup>”. De la misma forma, la Procuraduría General de la Nación ha identificado que los ataques contra personas defensoras de derechos humanos constituyen una “práctica sistemática y generalizada” que afectan directamente las estructuras organizativas,

<sup>178</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 15.

<sup>179</sup> Defensoría del Pueblo, [Alerta Temprana No. 026-18](#), 28 de febrero de 2018, p. 64.

<sup>180</sup> Defensoría del Pueblo, [Situación de los Derechos Humanos en el Departamento de Cauca. Informe Ejecutivo](#), Noviembre de 2018, p. 98.

<sup>181</sup> CCJ, [¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo](#), 16 de diciembre de 2018, p. 70-71.

<sup>182</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 08/19, [CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos](#), 15 de enero de 2019.

<sup>183</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst. Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión](#), p. 11.

<sup>184</sup> OEA, [Vigésimo tercer informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA](#), p. 516.

<sup>185</sup> Defensoría del Pueblo, [Al menos 120 líderes y defensores de DD.HH. han sido asesinados en los últimos 14 meses, reportó la Defensoría del Pueblo](#), 3 de marzo de 2017.

comunitarias o étnicas<sup>186</sup>. Asimismo, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos también ha identificado la existencia de una violencia generalizada contra estos colectivos<sup>187</sup>.

115. Por su parte, algunas instituciones estatales han asegurado que estos crímenes no son generalizados o sistemáticos. En enero de 2017, el Ministro de Defensa señaló que si bien hay asesinatos, estos “no son sistemáticos<sup>188</sup>”. En septiembre de 2018, la Ministra del Interior aseguró que estos hechos obedecerían a varios factores ligados a grupos armados de toda índole por lo cual no se podría hablar de una cuestión de sistematicidad que obedezca a una causa fundamental en particular.<sup>189</sup> No obstante el Fiscal General admitió que existen patrones sistemáticos en la comisión de estos crímenes, desde el punto de vista que se trata de organizaciones criminales estructurales<sup>190</sup>.

116. Frente a los asesinatos, el Estado ha implementado diversas medidas que se detallan más adelante en el presente informe. Dentro de éstas destaca la creación en el 2016 de una estrategia específica para la investigación y judicialización para avanzar en la investigación de estos delitos. Esta estrategia parte de considerar como primera hipótesis si el asesinato fue cometido como consecuencia de su labor como defensor o defensora de derechos humanos. Asimismo, han creado unidades itinerantes para poder llegar a zonas apartadas del país<sup>191</sup>. Según lo reportado por el Estado, esta estrategia ha traído avances positivos en estas investigaciones, aunque los desafíos para reducir la impunidad de estos hechos persisten.

117. La CIDH advierte que los homicidios contra personas defensoras o que destacan por su liderazgo en la sociedad se han cometido con el propósito de producir un efecto ejemplificador e intimidatorio para quienes realizan actividades similares. Al respecto, el Defensor del Pueblo señaló que una de las consecuencias que ha traído el aumento en los homicidios es la renuncia masiva de directivos de las organizaciones, así como el desplazamiento de sus familias y líderes cercanos. En otros casos, las personas han optado por separarse de los procesos organizativos de los cuales formaban parte<sup>192</sup>. En efecto, los actos de violencia registrados durante el periodo que comprende este informe se han convertido en muertes ejemplarizantes que buscan demostrar la capacidad de estos grupos ilegales de atacar a las luchas sociales que contravengan sus intereses. La Comisión destaca que la falta de protección efectiva y el alza en los homicidios tienen un efecto amedrentador sobre aquellas personas que a través de su liderazgo buscan proteger los derechos de su comunidad y sobre la sociedad en general. En sus observaciones, el Estado se refirió a la formulación de una Política Pública Integral para la Garantía de la Defensa de Derechos humanos, y acciones en materia de protección y judicialización, la cual se desarrolla más adelante en el presente informe<sup>193</sup>.

118. La labor de defensores y defensoras es esencial para la construcción de una sociedad democrática y la consolidación del Estado de Derecho y esta solo puede ser ejercida libremente cuando las personas defensoras no son víctimas de ningún tipo de agresión física, psíquica u otros actos de

<sup>186</sup> Procuraduría General de la Nación, [Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia](#), 2018, p. 72

<sup>187</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst, Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión](#), p. 5.

<sup>188</sup> RCN Radio, [Asesinato a líderes sociales no es sistemático: MinDefensa](#), 18 de enero de 2017; El Espectador, [“Asesinatos de líderes sociales no son sistemáticos”: mindefensa](#), 18 de enero de 2017.

<sup>189</sup> El Espectador, [Gobiernos de Santos y Duque coinciden: asesinato de líderes sociales no es sistemático](#), 19 de septiembre de 2018.

<sup>190</sup> Semana, [Néstor Humberto Martínez confirma sistematicidad en asesinato de líderes sociales](#), 11 de enero de 2019; El Espectador, [Fiscalía reconoce sistematicidad en crímenes contra líderes sociales](#), 11 de enero de 2019.

<sup>191</sup> República de Colombia, Información adicional a la Nota MPC/OEA No.:238/2019 de 15 de marzo de 2019, p. 39.

<sup>192</sup> Defensoría del Pueblo, [Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República](#), 2017, p. 30-31.

<sup>193</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 15.

hostigamiento<sup>194</sup>. La Comisión recuerda que los actos de violencia y otros ataques contra este colectivo afectan no sólo afectan las garantías propias de todo ser humano, sino que atentan contra el papel fundamental que juegan estos actores en la sociedad<sup>195</sup>. Dichos actos perjudican además a todas aquellas personas para quienes las y los defensores trabajan, dejándoles en un estado de mayor vulnerabilidad y sumiéndolos en una situación de indefensión.

## B. Amenazas

119. En Colombia, las amenazas contra personas defensoras son el tipo de agresión más frecuente, y bajo el contexto actual del país, estarían íntimamente ligadas con el proceso de paz y la implementación del Acuerdo<sup>196</sup>. En este sentido, durante la visita realizada en noviembre de 2018, la CIDH recibió información preocupante sobre un aumento continuado de las amenazas proferidas contra personas defensoras, líderes y lideresas sociales y comunales en los últimos años<sup>197</sup>.

120. Al respecto, el Programa Somos Defensores registró durante el 2018, 583 casos de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos<sup>198</sup>. Esto supondría un aumento respecto de los 317 casos registrados en 2016 y las 370 amenazas registradas en 2017<sup>199</sup>. Durante el primer trimestre de 2019, la organización tuvo conocimiento de 207 amenazas representando un aumento del 146% respecto del mismo periodo del año anterior<sup>200</sup>. Por su parte, la OACNUDH también evidenció este aumento al conocer 213 casos de amenazas durante el 2017, mientras que a lo largo del 2016 conoció 210 casos<sup>201</sup>. En este mismo sentido, la Defensoría del Pueblo indicó que entre marzo de 2018 y febrero de 2019 se presentó un incremento significativo de las amenazas del 47% respecto del mismo periodo inmediato anterior<sup>202</sup>.

121. En cuanto a los métodos utilizados para amenazar a estos colectivos, la distribución de panfletos con mensajes amenazantes es el más frecuente para amedrentar la labor de las personas defensoras en Colombia<sup>203</sup>. Las llamadas telefónicas y mensajes de texto a teléfonos celulares es otro de los métodos

<sup>194</sup> Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 142.

<sup>195</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2011, párr. 485.

<sup>196</sup> Observatorio para la protección de los Defensores de Derechos Humanos, [Colombia, no hay paz para las personas defensoras de derechos humanos](#), mayo de 2018, p. 18.

<sup>197</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 08/19, [CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos](#), 15 de enero de 2019.

<sup>198</sup> Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 87.

<sup>199</sup> Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 87; Programa Somos Defensores, [Contra las cuerdas: informe anual 2016 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2017, p. 46.

<sup>200</sup> Programa Somos Defensores, [Boletín Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia Enero – marzo 2019](#), 2019, p.3.

<sup>201</sup> ONU, [Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018, párr. 8; ONU, [Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), A/HRC/34/3/Add. 3, 14 de marzo de 2017, párr. 54.

<sup>202</sup> Defensoría del Pueblo, [“Líderes y lideresas comunales, acá estamos para la garantía de sus derechos humanos”](#): Defensor del Pueblo, 30 de abril de 2019.

<sup>203</sup> CIDH, 173 Periodo de Sesiones, Audiencia Pública [“Amenazas y asesinatos de líderes y lideresas sociales en Colombia”](#), 26 de septiembre de 2019.

utilizados para proferir amenazas contra este colectivo, seguido de los correos electrónicos, tanto a cuentas personales como a cuentas oficiales de las organizaciones<sup>204</sup>.

122. La Comisión observa con suma preocupación que, adicionalmente a los señalamientos y amenazas de muerte proferidas, en los panfletos se ofrecen recompensas económicas por atentar contra la vida de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales. Esta grave situación ha dado lugar al otorgamiento de diversas medidas cautelares por parte de la CIDH. Por ejemplo, el 11 de marzo de 2018 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de las y los líderes afrocolombianos de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera. En su solicitud, las y los líderes manifestaron haber sido declarados como “objetivo militar” por grupos ilegales, otorgándoles un valor “por cabeza de miembros”, así como otras amenazas que posteriormente se habrían materializado en asesinatos por su posición de defensa del territorio y a favor de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en el marco de los Acuerdos de Paz<sup>205</sup>.

123. En cuanto al origen de las amenazas, según la información recibida, los presuntos responsables de emitir las fueron grupos armados ilegales, dentro de los que se encontrarían miembros del crimen organizado y Grupos Armados Organizados (GAO). Durante el 2016 la responsabilidad mayor de estas recaería sobre el denominado grupo ilegal “Águilas Negras”<sup>206</sup>. Durante el 2017 y 2018, sumado a las “Águilas Negras”, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, denominado por el Gobierno y la Fuerza Pública como el Clan del Golfo, también representaron un alto porcentaje en la presunta responsabilidad de estas amenazas<sup>207</sup>.

124. Efectivamente, durante su visita al país, la CIDH fue informada sobre preocupantes amenazas realizadas presuntamente por el grupo autodenominado “Águilas Negras”. Entre otras, la CIDH recibió copia de la amenaza escrita de 17 de septiembre de 2018 en la que el comando central del referido grupo ilegal advirtió a varios defensores de derechos humanos que “[s]i no quieren ir a visitar a los otros líderes sociales que ya fueron dados de baja, es mejor que se queden callados” y que tenían 48 horas para hacerlo o de lo contrario serían declarados objetivo militar. En amenaza similar, el denominado grupo armado ilegal señaló como objetivo militar a diversas organizaciones de la sociedad civil y defensoras y defensores de derechos humanos, advirtiendo que “no existe ningún esquema de protección que nos impida proceder y acabar con cada uno de estos guerrilleros”<sup>208</sup>. Adicionalmente, en la audiencia pública “Amenazas y asesinatos de líderes y lideresas sociales en Colombia” realizada en el marco del 173° Periodo de Sesiones, el Estado señaló contar con un Fiscal asignado exclusivamente para investigar sobre esta organización<sup>209</sup>.

125. Asimismo, la Comisión recibió información sobre nuevas dinámicas de amenazas. Tanto en Quibdó como en Medellín, la Comisión observó que existe miedo por las amenazas por parte de particulares, por las actividades relacionadas con la erradicación de cultivos de coca y minería ilegal, así como por las

---

<sup>204</sup> Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 96.

<sup>205</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 066/18, [CIDH otorga medidas cautelares a favor de las y los líderes afrocolombianos de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera en Colombia](#), 28 de marzo de 2018.

<sup>206</sup> Programa Somos Defensores, [Contra las cuerdas: informe anual 2016 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2017, P. 50; Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2018, p. 90.

<sup>207</sup> Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2018, P. 91; Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 97.

<sup>208</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 08/19, [CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos](#), 15 de enero de 2019.

<sup>209</sup> CIDH, 173 Periodo de Sesiones, Audiencia Pública “[Amenazas y asesinatos de líderes y lideresas sociales en Colombia](#)”, 26 de septiembre de 2019.

acciones de grupos armados disidentes de las FARC-EP y otras guerrillas<sup>210</sup>. Al respecto, la CIDH fue informada que el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha emitido alertas de riesgo a raíz de las amenazas que han recibido varias comunidades por su participación en el PNIS<sup>211</sup>.

126. En el marco temporal del presente informe, la Comisión ha emitido 13 resoluciones a través de las cuales se otorgaron medidas cautelares a favor de personas defensoras de derechos humanos en Colombia por la presunta situación de riesgo a su vida e integridad personal como consecuencia de las amenazas en su contra<sup>212</sup>. La Comisión identificó que en varias de las medidas cautelares otorgadas, los solicitantes alegaron estar recibiendo amenazas por diversos grupos armados ilegales dentro de los que destacan los “Rastros Rojos”, “Águilas Negras”, “Autodefensas Gaitanistas de Colombia” y el ELN<sup>213</sup>. Asimismo, llama la atención que en dos de estos casos se hizo referencia al riesgo que las y los solicitantes enfrentaban en el contexto de la implementación del Acuerdo de Paz, particularmente derivado de la implementación del PNIS<sup>214</sup>.

127. En relación con las regiones más afectas por las amenazas, la Comisión observa que se registraron mayor número de amenazas en Bogotá, Valle del Cauca, Santander, Cauca, y Atlántico<sup>215</sup>. En otros años, además de los departamentos anteriores, la situación de amenazas ha sido constante en Tolima, La Guajira, Nariño y Chocó<sup>216</sup>.

128. La Comisión advierte que, como parte de las medidas de prevención, el Estado señaló la creación por parte del Presidente de la República del Puesto de Mando Unificado (PMU), como una estrategia de coordinación de acción interinstitucional para dar respuesta a las amenazas, agresiones y riesgos de

<sup>210</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 08/19, [CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos](#), 15 de enero de 2019.

<sup>211</sup> FIP, [La fragilidad de la transición. La paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada](#), 2019, p. 15.

<sup>212</sup> CIDH, [Resolución 87/18](#), MC 204/17, Jani Silva, Hugo Miramar y Saúl Luna (Líderes de la Zona de Reserva Campesina Perla Amazónica) respecto de Colombia, 3 de diciembre de 2018; [Resolución 66/18](#), MC 175/18, Giomar Patricia Riveros Gaitán respecto de Colombia, 27 de agosto de 2018; [Resolución 53/18](#), MC 395/18, Autoridades y miembros de los Resguardos Gonzaya (Buenavista) y Po Piyuya (Santa Cruz de Piñuña Blanco) del Pueblo Indígena Siona (ZioBain) respecto de Colombia, 14 de julio de 2018; [Resolución 30/18](#), MC 210/17, Dirigentes del Movimiento Político y Social Marcha Patriótica, Colombia, 5 de mayo de 2018; [Resolución 19/18](#), MC 400/15, Integrantes de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera respecto de Colombia, 11 de marzo de 2018; [Resolución 6/18](#), MC 140/14, Comunidades, líderes y lideresas afrodescendientes de Jiguamiandó, Curvaradó, Pedeguita y Mancilla, respecto de Colombia AMPLIACIÓN, 7 de febrero de 2018; [Resolución 47/17](#), MC 261/16 Daniel Ernesto Prado Albarracín respecto de Colombia, [Resolución 18/17](#), MC 21/05, Pueblo Indígena Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta respecto de Colombia AMPLIACIÓN, 14 de junio de 2017; [Resolución 5/17](#), MC 522/14, Alberto Yepes Palacio y su hija respecto de Colombia, 10 de febrero de 2017; [Resolución 65/2016](#), MC 382/12, Miembros de la Junta de Acción Comunal de la vereda Rubiales respecto de Colombia, 17 de diciembre de 2016; [Resolución 63/2016](#), MC 658/16, Erlendy Cuero Bravo y otros respecto de Colombia, 6 de diciembre de 2016; [Resolución 52/2016](#), MC 113/14, Luis Ernesto Olave Valencia y su familia respecto de Colombia, 1 de noviembre de 2016; [Resolución 53/2016](#), MC 548/15, Algunos líderes de las comunidades mineras y ancestrales de Remedios y Segovia respecto de Colombia, 1 de noviembre de 2016.

<sup>213</sup> CIDH, [Resolución 63/2016](#), MC 658/16, Erlendy Cuero Bravo y otros respecto de Colombia, 6 de diciembre de 2016; [Resolución 52/2016](#), MC 113/14, Luis Ernesto Olave Valencia y su familia respecto de Colombia, 1 de noviembre de 2016; [Resolución 53/2016](#), MC 548/15, Algunos líderes de las comunidades mineras y ancestrales de Remedios y Segovia respecto de Colombia, 1 de noviembre de 2016; [Resolución 5/17](#), MC 522/14, Alberto Yepes Palacio y su hija respecto de Colombia, 10 de febrero de 2017; [Resolución 30/18](#), MC 210/17, Dirigentes del Movimiento Político y Social Marcha Patriótica, Colombia, 5 de mayo de 2018;

<sup>214</sup> CIDH, [Resolución 87/18](#), MC 204/17, Jani Silva, Hugo Miramar y Saúl Luna (Líderes de la Zona de Reserva Campesina Perla Amazónica) respecto de Colombia, 3 de diciembre de 2018; [Resolución 19/18](#), MC 400/15, Integrantes de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera respecto de Colombia, 11 de marzo de 2018; [Resolución 30/18](#), MC 210/17, Dirigentes del Movimiento Político y Social Marcha Patriótica, Colombia, 5 de mayo de 2018;

<sup>215</sup> La OACNUDH en Colombia y el Defensor del Pueblo coincidieron con esta información: ONU, [Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), A/HRC/34/3/Add. 3, 14 de marzo de 2017, Párr. 55; Defensoría del Pueblo, [Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República](#), 2017, p. 34.

<sup>216</sup> Programa Somos Defensores, [Contra las cuerdas: informe anual 2016 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDH](#), 2017, P. 50; Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADD](#), 2018, p. 90.

personas defensoras, líderes y lideresas en el nivel nacional y territorial<sup>217</sup>. De igual manera, indicó que actualmente se cuenta con una Red de Reacción Inmediata que permite conocer y verificar en tiempo real los casos de amenazas o atentados contra líderes y lideresas sociales. Esta Red estaría en contacto permanente con el Cuerpo Elite de la Policía Nacional, entidades gubernamentales y representantes de la sociedad civil, incluyendo a comunidades indígenas y afrodescendientes<sup>218</sup>. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la Fiscalía General de la Nación cuenta con una metodología específica para la investigación de las amenazas, la cual se desarrollará más adelante en el informe, y reiteró su compromiso en atender las denuncias, así como esclarecer y velar porque estas amenazas no se materialicen<sup>219</sup>.

129. La Comisión considera las amenazas como avisos intimidatorios sobre un eventual acto que atentaría contra la capacidad física y mental de las personas defensoras de derechos humanos. Asimismo, la Comisión destaca que el efecto intimidatorio de estos tipos de agresión pueden llegar a tal magnitud que la persona defensora sea vea obligada a dejar de residir en el lugar donde ejerce sus actividades<sup>220</sup>. Las amenazas son de especial gravedad al existir una alta posibilidad de que se materialicen y tienen un alto impacto de paralización del ejercicio del derecho a defender los derechos humanos<sup>221</sup>. La CIDH advierte que las amenazas en muchos casos son la antesala de una situación de riesgo aún más grave, como es la posibilidad de un atentado contra la vida. Por ello, es necesario que el Estado asuma este tipo de agresiones de forma diligente, tanto desde el ámbito preventivo a través de la investigación efectiva sobre la responsabilidad de estos hechos, como en el ámbito reactivo mediante otorgamiento de medidas de protección que sean adecuadas y efectivas.

### C. Ataques y hostigamientos

130. Sumado a los asesinatos y las amenazas, la CIDH advierte sobre el elevado registro de los ataques contra la integridad personal de defensoras y defensores de derechos humanos y actos de hostigamiento. La Comisión ha identificado que las agresiones físicas comprenden tanto aquellos actos de violencia física dirigidos a producir la muerte, aunque por circunstancias ajenas no se obtenga ese resultado, como los actos de violencia física cuya finalidad sea infligir un dolor físico en la persona defensora o en algún familiar<sup>222</sup>. En Colombia, el Programa Somos Defensores registró 27 casos de atentados durante el 2019 y 34 casos durante el 2018. Durante el 2017, la organización registró 50 atentados y durante el 2016 tuvo conocimiento de 40 casos<sup>223</sup>.

131. Asimismo, en el contexto de intimidación a personas defensoras en Colombia, los actos de hostigamiento contra quienes defienden derechos humanos, se han manifestado como una práctica recurrente a través de seguimientos constantes a los liderazgos o sus familiares. En algunos casos estos seguimientos serían imperceptibles, mientras que en otros se buscaría que la víctima tenga conocimiento de

<sup>217</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-18-076808 de 30 de noviembre de 2018. Observaciones del Estado colombiano frente a apartado sobre Colombia del Capítulo V del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2018, p. 121.

<sup>218</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 23.

<sup>219</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 15 y 16.

<sup>220</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2011, párr. 47.

<sup>221</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.124, 7 marzo 2006, párr. 158.

<sup>222</sup> *Ibidem*, párr. 155.

<sup>223</sup> Programa Somos Defensores, Defensores, [¿El juego final? Informe semestral enero-junio 2019](#), octubre de 2019, p. 90; Programa Somos Defensores, [Contra las cuerdas: informe anual 2016 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2017, p. 28; Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2018, p. 89; Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 99.

que está siendo vigilada<sup>224</sup>. Estos actos de hostigamiento varían entre persecuciones a líderes y lideresas por personas desconocidas que les toman fotografías, indagan sus horarios, profieren intimidaciones verbales o corporales, movimientos alrededor de los lugares de residencia o de trabajo, intimidaciones con arma blanca o de fuego, entre otros<sup>225</sup>.

132. La Comisión advierte que las defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia desarrollan sus actividades en un contexto adverso descrito por algunas organizaciones y organismos como una “situación generalizada de violencia” tras el cual existe un contexto histórico de vulnerabilidad que requiere de una protección especial por parte del Estado. Así, los líderes y lideresas indígenas, comunales y sociales son quienes representan el mayor porcentaje de personas afectadas por este tipo de agresiones<sup>226</sup>.

133. La CIDH observa que los ataques y actos de hostigamientos descritos en este apartado tienen como finalidad disminuir la capacidad de acción de las personas defensoras de derechos humanos. El respeto y garantía a la integridad personal tiene una relación directa con el derecho a defender los derechos humanos. Consecuentemente, las amenazas, las agresiones e intimidaciones físicas y psicológicas en contra de personas defensoras constituyen un serio obstáculo para ejercer sus funciones, pues crean un ambiente que conlleva un desgaste psicológico y físico y, a la vez, obligan a las personas defensoras de derechos humanos a dedicar gran parte de sus esfuerzos en garantizar una mayor seguridad para el desarrollo de sus actividades así como de su propia seguridad personal<sup>227</sup>. El efecto intimidatorio de estos ataques no solamente representan un impacto a la vida e integridad personal de las personas defensoras, sino también ha traído otro tipo de consecuencias como el desplazamiento forzado y la migración hacia otras ciudades<sup>228</sup>.

#### D. Estigmatización

134. Aunado a las cuestiones de seguridad que ponen en riesgo la vida e integridad personal de personas defensoras de derechos humanos, la defensa de derechos humanos en Colombia enfrenta asimismo la estigmatización y las campañas de desprestigio como otros de los obstáculos que impide ejercer libremente la labor de las personas defensoras.

135. La estigmatización de personas defensoras en Colombia es un fenómeno que se ha presentado desde hace más de cuarenta años con la implementación de la “doctrina del enemigo interno”, a través de la cual muchas personas y organizaciones que defendían derechos humanos habrían sido identificados como enemigos del Estado por suponer una traba para los objetivos de seguridad nacional<sup>229</sup>. Anteriormente, la Comisión se refirió a esta doctrina y señaló esta estrategia como un factor de

<sup>224</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.124, 7 marzo 2006, párr. 164.

<sup>225</sup> Programa Somos Defensores, [Contra las cuerdas: informe anual 2016 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2017, P. 50; Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2018, p. 89; Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 97.

<sup>226</sup> Defensoría del Pueblo, [Vigésimo Cuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República](#), 2016, p. 71.

<sup>227</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.124, 7 marzo 2006, párrs. 146-148.

<sup>228</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 308

<sup>229</sup> CCJ, [¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo](#), 16 de diciembre de 2018, p. 217.

estigmatización que contribuye a que las personas defensoras sean objetivo de graves violaciones a derechos humanos<sup>230</sup>.

136. Si bien esta doctrina se encuentra en desuso, según la información recibida, el conflicto armado tuvo como efecto que esta percepción hacia personas que ejercen la defensa de los derechos humanos se mantuviese en el tiempo, haciéndose extensiva no solo en las fuerzas armadas, sino también influyendo en algunos sectores de la sociedad e institucionalidad colombiana<sup>231</sup>. Al respecto, el Defensor del Pueblo señaló la persistencia de una estigmatización histórica a la labor de las y los líderes y defensores por parte de actores sociales, políticos, económicos y armados a lo que se suma la falta de reconocimiento y legitimidad de sus actividades. Generalmente, los reclamos hechos por estos colectivos son vistos como un cuestionamiento al *status quo* y en consecuencia una subversión al orden social<sup>232</sup>. Al respecto, a pesar del transcurso del tiempo y de estar en una etapa democrática diferente, se observa la permanencia de secuelas de esta doctrina en algunos estamentos sociales intolerantes con la actividad de defensa de derechos humanos.

137. Durante el periodo temporal bajo análisis, la Comisión recibió información diversa sobre discursos estigmatizantes en contra de personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Entre otros, la Comisión recibió información sobre presuntas campañas de desprestigio en redes sociales en contra de integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) a través de las cuales se les acusaba de “fabricar armas”, “defraudar al erario”, “robar a las víctimas”, entre otras alegaciones<sup>233</sup>. Asimismo, durante el 2019, la Comisión conoció sobre una campaña de desprestigio que habría sido iniciada en contra del defensor Daniel Ernesto Prado Albarracín, beneficiario de medidas cautelares otorgadas por la CIDH, desde noviembre de 2017. Al respecto, El 25 de febrero de 2019 se habría difundido un video en el que se estigmatizaría su labor como abogado al señalar que su actividad en la defensa de los derechos humanos haría parte de una guerra política contra altos dirigentes políticos del oficialismo<sup>234</sup>.

138. En su visita de trabajo en noviembre de 2018, la Comisión tuvo conocimiento de declaraciones proferidas por autoridades estatales, departamentales o locales en las que señalaban a varios medios de comunicación que detrás de las actividades de activistas y personas defensoras estarían bandas criminales “cercanas o asociadas al Clan del Golfo (Autodefensas Gaitanistas de Colombia)” y “que han tenido nexos con el ELN y asociadas al ELN”. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil acusaron la estigmatización en medios de prensa de las protestas estudiantiles, en las que se señala a los estudiantes como “vándalos”, “guerrilleros” o “terroristas”<sup>235</sup>.

139. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, también expresó su preocupación al haber recibido un listado de pronunciamientos estigmatizantes provenientes de dirigentes políticos y funcionarios hacia este colectivo. Al respecto, señaló que “[e]tiquetar a los defensores y defensoras de los derechos humanos como guerrilleros de este o aquel grupo, terroristas, anti-desarrollo o informantes (llamados “sapos”) aumentan gravemente su exposición a riesgos y violaciones a sus derechos. Debe quedar claro que ellos no son asesinados por amoríos, sino por

<sup>230</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 1133.

<sup>231</sup> Observatorio para la protección de los Defensores de Derechos Humanos, [Colombia, no hay paz para las personas defensoras de derechos humanos](#), mayo de 2018, p. 18.

<sup>232</sup> Defensoría del Pueblo, [Vigésimo Cuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República](#), 2016, P. 78.

<sup>233</sup> CIDH, Informe Anual 2016, [Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), párr. 360.

<sup>234</sup> FIDH, [Colombia: Campaña de ataques, intimidación y amenazas en contra del Sr. Daniel Ernesto Prado Albarracín](#), 2 de abril de 2019.

<sup>235</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 008/19, [CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos](#), 15 de enero de 2019.

implementar la paz, oponerse a los intereses del crimen organizado, las economías ilegales, la corrupción, la tenencia ilícita de la tierra y por proteger sus comunidades”<sup>236</sup>.

140. En relación con los presuntos autores de estas campañas, según la información recibida, algunos de estos actos de estigmatización provendrían de autoridades estatales. Por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil advirtieron a la CIDH sobre pronunciamientos por parte de autoridades estatales posterior a la realización de protestas sociales, en los cuales descalificarían a estos movimientos como una forma de impulsar la animosidad social y afectar la gobernabilidad<sup>237</sup>. La CIDH también fue informada de manera reciente sobre pronunciamientos por parte de autoridades estatales en contra de los integrantes del Comité por la Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán, Colombia. De acuerdo con esta información, en mayo de 2019 en el marco de una serie de protestas en contra de nuevo proyectos extractivos, el Alcalde del municipio de Vetas, departamento de Santander, manifestó que dichas protestas habrían sido organizadas por grupos armados ilegales<sup>238</sup>. Entre otros ejemplos de visualización de la problemática, la CIDH destaca las declaraciones realizadas por el entonces Ministro de Defensa, quien en diciembre de 2017 declaró en una entrevista que los asesinatos de líderes sociales “han sido en su inmensa mayoría fruto de un tema de linderos, de un tema de faldas, de un tema de reivindicación, de un tema de pelea por rentas ilícitas”<sup>239</sup>.

141. El Estado, por su parte, informó a la Comisión sobre las medidas adoptadas para prevenir y reducir la estigmatización contra este colectivo. Al respecto, indicó haber realizado diversos actos de reconocimiento, prevención y superación de la estigmatización en varias regiones del país, en las cuales se ha hecho un reconocimiento a la labor de por lo menos 248 organizaciones de derechos humanos, comunales, eclesiásticas, sindicatos, asociaciones y grupos de familiares de víctimas, entre otros<sup>240</sup>. De igual forma, a través de la Directiva 002 de 2017, la Procuraduría General de la Nación anunció que utilizaría sus facultades administrativas y disciplinarias para abordar la estigmatización de los defensores de derechos humanos y la inacción de las autoridades municipales, departamentales o nacionales para protegerlos<sup>241</sup>.

142. El Estado manifestó que en diversas ocasiones, las autoridades públicas han hecho pronunciamientos en favor de la labor realizada por personas defensoras en Colombia. En particular el Estado señaló que en enero de 2019, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos realizó declaraciones acerca de la importancia de la labor de los líderes y lideresas sociales durante su visita a Caquetá y Antioquia. Mencionó que en febrero de este año el Presidente de la República, en el marco del taller *Construyendo al país* se comprometió a proteger a las personas defensoras de derechos humanos, especialmente en la lucha contra los autores que atentan contra su vida e integridad<sup>242</sup>. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado reiteró esta información e hizo referencia al Plan de Acción Oportuna y prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas que tiene como uno de sus ejes principales eliminar la estigmatización de estos colectivos<sup>243</sup>.

<sup>236</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst. Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión](#), p. 12

<sup>237</sup> Información recibida de la organización Equipo Jurídico Pueblos el 31 de mayo de 2019, en archivos de la CIDH.

<sup>238</sup> Información recibida por la organización “Center for International Environmental Law (CIEL)” el 31 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>239</sup> FIDH, [COLOMBIA: Señor Ministro de Defensa: ¡No son “líos de faldas”, son ataques contra el derecho a defender derechos!](#), 20 de diciembre de 2017; Pulzo, [Mindefensa insiste en ‘líos de faldas’ para explicar asesinatos de líderes sociales](#), 18 de diciembre de 2018; Noticias RCN, [Declaraciones de mindefensa sobre muerte de líderes sociales generan polémica](#), 18 de diciembre de 2018.

<sup>240</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-18-076808 de 30 de noviembre de 2018. Observaciones del Estado colombiano frente a apartado sobre Colombia del Capítulo V del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2018 p. 121.

<sup>241</sup> ONU, [Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018, párr. 18.

<sup>242</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 19.

<sup>243</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 18.

143. Asimismo, el Estado señaló haber desarrollado diversas campañas orientadas al reconocimiento y legitimación de la labor de personas defensoras<sup>244</sup>. Por ejemplo, la campaña “Los Defensores de Derechos Humanos como agentes de Paz”, la cual busca generar un ambiente favorable hacia la labor que ejercen los defensores de derechos humanos en sus territorios<sup>245</sup>.

144. La Comisión valora las acciones emprendidas por el Estado para prevenir los discursos estigmatizantes en contra de personas defensoras de derechos humanos. No obstante, a pesar de que los casos son cada vez más aislados, preocupa a la Comisión la persistencia de este tipo de discursos. En este sentido, la Comisión recuerda la importancia de la labor de las personas defensoras de derechos humanos en el fortalecimiento y consolidación del Estado de Derecho en Colombia y llama al Estado a fortalecer el reconocimiento público e inequívoco de la importancia del rol que las personas defensoras de derechos humanos cumplen en la sociedad colombiana<sup>246</sup>.

145. La Comisión ha reiterado que “los funcionarios públicos deben de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos<sup>247</sup>”. Al respecto, la CIDH ha señalado que este tipo de declaraciones emitidas por autoridades estatales, por lo general, buscan no solo estigmatizar a las defensoras y defensores de derechos humanos ante la sociedad, sino también deslegitimar el trabajo que realizan<sup>248</sup>. En este sentido, según lo reiterado previamente por la CIDH, el Estado debe dar instrucciones precisas a sus funcionarios de abstener a hacer declaraciones estigmatizantes y debe sancionar disciplinariamente a quienes no cumplan con dichas instrucciones<sup>249</sup>. La CIDH nota que la Directiva 002 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación, prevé este tipo de medidas.

146. La Comisión ha sostenido que los señalamientos y la estigmatización contra personas defensoras de derechos humanos deslegitiman y desacreditan la labor de estos actores sociales e incrementan su vulnerabilidad<sup>250</sup> y pueden llegar a lesionar el derecho a la integridad personal, el derecho a la honra y dignidad y el principio de presunción de inocencia<sup>251</sup>. Por tanto, tales actos resultan incompatibles con las obligaciones estatales de prevención y protección a las que se hará referencia más adelante<sup>252</sup>.

147. La Comisión reitera que solamente a través de un fuerte respaldo gubernamental a la labor de personas defensoras por parte de la integralidad de sus autoridades y demás agentes, así como de la efectiva sanción de los funcionarios públicos que pudieran ser responsables de este tipo de pronunciamientos, el Estado podrá progresivamente erradicar la indebida estigmatización que han sufrido

---

<sup>244</sup> En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado hizo referencia a algunos pronunciamientos públicos en favor de las personas defensoras de derechos humanos por parte de autoridades estatales y reiteró estar avanzando en campañas dirigidas a eliminar del imaginario colectivo los conceptos negativos y hostiles contra los defensores de derechos humanos y líderes sociales.

<sup>245</sup> República de Colombia, Información adicional a la Nota MPC/OEA No.:238/2019 de 15 de marzo de 2019, p.36. El Estado en sus observaciones al Informe Anual 2018 de la CIDH informó que entre el 2015 y 2017, el Ministerio del Interior se pronunció públicamente sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y manifestó su rechazo ante las agresiones de las que han sido víctimas. De igual forma, en diciembre de 2017, con motivo del día internacional de los derechos humanos, este mismo Ministerio se expresó a favor de este colectivo en diversos medios de comunicación.

<sup>246</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 91.

<sup>247</sup> Ibidem, párr. 83.

<sup>248</sup> Ibidem, párr. 79.

<sup>249</sup> Ibidem, párr. 89.

<sup>250</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.124, 7 marzo 2006, párr. 176.

<sup>251</sup> CIDH, [Situación de los derechos humanos en Guatemala](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 de diciembre de 2017, párr. 164

<sup>252</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 775.

las defensoras y defensores de derechos humanos y evitar así también la percepción que se puede generar dentro de la sociedad colombiana sobre la supuesta relación de estos colectivos con actuaciones de grupos ilegales armados<sup>253</sup>.

## E. Criminalización

148. La Comisión ha identificado que la criminalización de personas defensoras a través del uso indebido del derecho penal representa otro de los impedimentos en el ejercicio de la defensa de los derechos humanos en Colombia<sup>254</sup>. Al respecto, la Comisión ha observado la íntima relación entre pronunciamientos que buscan estigmatizar ante la sociedad la labor de las personas defensoras de derechos humanos y cómo estas declaraciones en muchas ocasiones sirven como fundamento para iniciar acciones penales con el fin de obstruir sus labores<sup>255</sup>.

149. Entre otros, la Comisión ha sido informada sobre posibles actos de criminalización en el marco de protestas. La Comisión ha conocido sobre un uso desproporcionado de la fuerza y artefactos no convencionales durante jornadas de protestas, así como de presuntas declaraciones realizadas por autoridades del Estado afirmando que “las protestas están infiltradas por grupos armados residuales”<sup>256</sup>.

150. Organizaciones de la sociedad civil hicieron referencia a pronunciamientos por parte de autoridades estatales posterior a la realización de protestas sociales en los cuales se anunciaba la apertura de investigaciones penales. En este sentido, señalaron el caso de personas defensoras pertenecientes a la “Minga por la defensa de la vida, la democracia, el territorio, la justicia y la paz” en el Suroccidente de Colombia, que con posterioridad a las protestas iniciadas el 10 de marzo de 2019, habrían sido objeto de acciones penales. De acuerdo con la información disponible, el Fiscal General de la Nación anunció ante los medios de comunicación la posibilidad de abrir investigaciones penales en contra de estos manifestantes por varios delitos, entre ellos la obstrucción de vía pública y secuestro<sup>257</sup>.

151. Por su parte, el Relator Especial de Naciones Unidas destacó con posterioridad a su visita a Colombia en el 2018, haber recibido testimonios de personas defensoras que podrían ser procesadas por diversos delitos como consecuencia de su participación en asambleas pacíficas, específicamente contra proyectos de minerías y defensa del medio ambiente<sup>258</sup>. Asimismo, expresó haber conocido sobre un nuevo patrón de criminalización o montaje judicial en contra de personas defensoras de derechos humanos a través del cual se les acusaría de pertenecer al grupo armado ELN. El Relator Especial señaló que en estos casos las pruebas presentadas serían débiles y estarían basadas en testimonios individuales de personas que se podrían ver beneficiadas con una reducción de su pena<sup>259</sup>.

152. La Comisión también tuvo conocimiento sobre la detención de tres destacados líderes sociales integrantes del Congreso de los Pueblos y de la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Centro y Sur del Cesar el 21 de marzo y 22 de marzo de 2017, el sur de Bolívar. De acuerdo con la información

---

<sup>253</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 1141.

<sup>254</sup> Ibidem, párr. 1190.

<sup>255</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 79.

<sup>256</sup> Información recibida de la organización Marcha Patriótica el 21 de mayo de 2019, en archivos de la CIDH.

<sup>257</sup> FIDH, [Colombia: Estigmatización y criminalización de la protesta social La Minga](#), 27 de marzo de 2019.

<sup>258</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst, Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión](#), p.13.

<sup>259</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst, Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión](#), p. 13.

disponible, como resultado de estas detenciones, integrantes de la Policía Nacional habría hecho declaraciones en las que se relacionaría a estos líderes como integrantes del ELN<sup>260</sup>.

153. La Comisión reitera al Estado Colombiano el obstáculo complejo que la criminalización contra personas defensoras de derechos humanos presenta, toda vez que incide de diversas maneras en el libre ejercicio de la defensa de los derechos humanos<sup>261</sup>. En este sentido, debido a la naturaleza de las afectaciones que trae consigo la iniciación de acciones penales injustificadas en contra de defensoras y defensores, un Estado que incurra en esta práctica puede ser responsable internacionalmente por la violación a diversos derechos protegidos por los instrumentos interamericanos, cuando faltan a sus obligaciones de respeto y garantía de los derechos que se involucran en razón de la criminalización<sup>262</sup>.

154. La CIDH destaca que la criminalización de personas defensoras promueve un estigma colectivo y envía un mensaje intimidatorio a quienes quieran denunciar o hayan formulado denuncias por violaciones a derechos humanos<sup>263</sup>. El inicio de investigaciones penales o querrelas judiciales sin fundamentos en contra de personas defensoras de derechos humanos no sólo tiene un efecto amedrentador en su labor, sino que adicionalmente puede generar una paralización de su trabajo en la defensa de derechos humanos<sup>264</sup>.

## **F. Investigaciones sobre delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos**

155. La falta de investigación sobre los ataques cometidos contra personas defensoras de derechos humanos representa uno de los grandes impedimentos para el libre ejercicio de sus actividades, al ser la investigación un medio fundamental para prevenir la ocurrencia de estos delitos<sup>265</sup>. La Comisión observa que en el contexto colombiano, la falta de investigación sobre estos delitos ha sido una de las causas estructurales que de manera histórica ha mantenido los altos niveles de violencia en el país y que ha permitido su repetición.

156. De acuerdo con información por la sociedad civil obtenida a través de un recurso de petición realizado por el Programa Somos Defensores, la Fiscalía General de la Nación (FGN) informó que para el periodo entre enero de 2016 y febrero de 2018 se habría tenido conocimiento de 253 casos de asesinatos contra personas defensoras. De estos 253 casos, se habría logrado el “esclarecimiento” en 99 casos, lo que correspondería al 39,13% del total<sup>266</sup>. Cifras de la Defensoría del Pueblo de Colombia apuntan a que de los 196 casos de homicidios registrados por dicho organismo entre el 2018 a mayo de 2019, solamente un caso contaría con sentencia condenatoria y otro con terminación anticipada<sup>267</sup>.

<sup>260</sup> [Front Line Defenders, Detención de varios integrantes del Congreso de los Pueblos y de la CISBCSC, 4 de abril de 2017; Verdad abierta. ¿Qué hay detrás de la captura de defensores de derechos humanos del Sur de Bolívar?, 23 de marzo de 2017; Resumen Latinoamericano. Colombia. Detenidos líderes del Congreso de los Pueblos y de la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular en el Sur de Bolívar, 22 de marzo de 2017.](#)

<sup>261</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 1193.

<sup>262</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2011, párr. 80.

<sup>263</sup> *Ibidem*, párr. 79.

<sup>264</sup> *Ibidem*, párr. 76.

<sup>265</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.124, 7 marzo 2006, párr. 202 y 203.

<sup>266</sup> Observatorio para la protección de los Defensores de Derechos Humanos, [Colombia, no hay paz para las personas defensoras de derechos humanos](#), mayo de 2018, p. 45.

<sup>267</sup> Defensoría del Pueblo, [Informe Seguimiento At 026-18 - Personas Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales, agosto de 2019](#), p. 26.

157. Asimismo, informaron posteriormente que la FGN reportó 395 casos de homicidios contra personas defensoras ocurridos entre el 1 de enero de 2016 al 5 de diciembre de 2018 de los cuales 34 contarían con sentencia condenatoria, 60 estarían en juicio y 30 contarían con imputación a proceso<sup>268</sup>.

158. Organizaciones de la sociedad civil manifestaron su preocupación por la utilización del término “esclarecimiento” por parte de la FGN, puesto que se estaría haciendo referencia a avances en las investigaciones más no sobre el establecimiento judicial de responsabilidades<sup>269</sup> y en este sentido el porcentaje de impunidad rondaría en el 90%<sup>270</sup>.

159. El Estado por su parte, reportó que entre el 1 enero de 2016 y el 13 de noviembre de 2019, la Fiscalía estaría investigando 549 casos de homicidios de personas defensoras de derechos humanos reportados por cuatro fuentes de información<sup>271</sup>, sobre los cuales habría logrado un esclarecimiento histórico de 254 casos que equivalen al 44.63% del total<sup>272</sup>. Informó que de estos 549 casos, 323 corresponderían a casos verificados por la OACNUDH sobre los cuales se habría logrado el esclarecimiento del 55.73% de los casos, que equivale a 180 casos entre los cuales se tienen 53 sentencias condenatorias, 66 casos en juicio, 21 en imputación de cargos y 38 en indagación con órdenes de captura por materializar<sup>273</sup>. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado también destacó la captura de 258 personas relacionadas con delitos contra defensores y líderes sociales en el período entre 2016 y 2019, en particular la captura de 12 integrantes del “*cartel de los más buscados por asesinatos de líderes sociales*”<sup>274</sup>.

160. La Comisión valora la información proporcionada por el Estado. Al mismo tiempo, observa una discrepancia entre la sociedad civil y el Estado colombiano respecto de la noción de “esclarecimiento” de los homicidios en relación con las cifras de resultados entregadas por la FGN sobre en perjuicio de personas defensoras de derechos humanos. En la audiencia pública sobre “*Impunidad a los asesinatos y ataques a personas defensoras de derechos humanos en Colombia*” realizada en el marco del 170° Periodo de Sesiones, organizaciones de la sociedad civil señalaron que el registro del Estado estaría incompleto y el esclarecimiento no se aproxima al 50%<sup>275</sup>. Las organizaciones señalaron, asimismo, que según sus análisis, sólo un 8.5% de los casos que las organizaciones tienen registrados, tendrían condenas por homicidios, sin que se haya esclarecido totalmente la razón de la privación de la vida a las personas defensoras<sup>276</sup>. De igual manera, manifestaron que la mayoría de los casos se encontrarían en etapa de indagación preliminar, inclusive ocho años después de haber ocurrido las muertes, lo cual imposibilitaría materialmente avanzar los procesos<sup>277</sup>.

<sup>268</sup> Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 66.

<sup>269</sup> Información recibida de las organizaciones SISMA Mujer y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>270</sup> Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 66.

<sup>271</sup> Las cuatro fuentes de información serían los datos proporcionados por la OACNUDH, la Defensoría del Pueblo, la Cumbre Agraria y Marcha Patriótica.

<sup>272</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 41.

<sup>273</sup> *Ibidem*. p. 40.

<sup>274</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 1

<sup>275</sup> CIDH, Audiencia “[Impunidad a los asesinatos y ataques a personas defensoras de derechos humanos](#)”, celebrada en el 170° Periodo de Sesiones, 6 de diciembre de 2018.

<sup>276</sup> CIDH, Informe Anual 2018, [Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), párr. 319.

<sup>277</sup> Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADD](#), 2018, p. 26.

161. Por su parte, la Defensoría del Pueblo indicó que la FGN estaría utilizando exclusivamente las cifras de homicidios aportadas por la OACNUDH como elemento central para determinar el número de homicidios de personas defensoras durante el periodo 2016- 2019 sin tomar en consideración las cifras y los casos reportados por esta institución<sup>278</sup>.

162. Al respecto, el Estado informó estar implementando estrategias para la investigación de los asesinatos de personas defensoras que contengan como primera hipótesis investigativa la defensa de los derechos humanos; la aplicación de una metodología de asociación de casos; la creación de unidades itinerantes; la elaboración y aplicación de protocolos de intervención y directrices para estandarizar la investigación de los homicidios y las amenazas. De igual manera, señaló estar implementando la estrategia de priorización de investigación y judicialización de estos delitos<sup>279</sup>. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado reiteró la existencia de la Estrategia de Investigación y Judicialización de delitos contra defensores de derechos humanos, e hizo referencia a la Directiva 002 de 2017, la cual se desarrolla más adelante en el presente informe<sup>280</sup>.

163. La CIDH tiene conocimiento sobre la adopción de la Directiva 011 de 2016, en la cual se consagra el concepto de defensor de derechos humanos en la ruta metodológica e investigación criminal en los casos de homicidios contra este colectivo y a través de la cual se desarrollan directrices fiscales en materia del delito de amenazas, sentando las bases para avanzar en una ruta de investigación más certera<sup>281</sup>.

164. Asimismo, el Estado señaló a la Comisión sobre la creación al interior de la FGN de la Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra personas defensoras, movimientos sociales o políticos o que amenacen o atenten contra quienes participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales denominadas como sucesoras del paramilitarismo<sup>282</sup>. Asimismo, indicó que el Ministerio de Defensa Nacional, dispuso la integración de un Cuerpo Elite de la Policía Nacional con enfoque multidimensional, como acción inmediata del Estado contra las organizaciones y conductas objeto de los acuerdos y su desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensoras y defensores de derechos humanos. El Cuerpo Élite cuenta con 1.088 oficiales de policía, encabezados por 120 expertos en investigación criminal y 40 analistas, los cuales liderarán un modelo investigativo integral alineado con la FGN para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios de líderes sociales<sup>283</sup>. De igual manera, el Estado señaló contar con una Red de Reacción Inmediata que permite conocer y verificar en tiempo real los casos de amenazas o atentados contra líderes sociales, la cual se encontraría en contacto permanente con el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, entidades gubernamentales y representantes de la sociedad civil, incluyendo de las comunidades indígenas y afrodescendientes, quienes informan sobre hechos que pueden poner en riesgo a los líderes y defensores de derechos humanos<sup>284</sup>.

<sup>278</sup> Defensoría del Pueblo, [Informe Seguimiento At 026-18 - Personas Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales](#), agosto de 2019, p. 27

<sup>279</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-18-076808 de 30 de noviembre de 2018. Observaciones del Estado colombiano frente a apartado sobre Colombia del Capítulo V del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2018, p. 97; República de Colombia, Nota S-GAIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 14.

<sup>280</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 36 – 38.

<sup>281</sup> Directiva 0011, por medio de la cual se determina el concepto de defensor de derechos humanos y se establecen los parámetros para la persecución del delito de amenazas en su contra. Bogotá, Colombia, 16 de Julio de 2016.

<sup>282</sup> CIDH, Informe Anual 2017, [Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), párr. 381.

<sup>283</sup> CIDH, Informe Anual 2018, [Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), párr. 307

<sup>284</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 23.

165. Otra medida informada por el Estado fue la aprobación por parte de la Procuraduría General de la Nación de la Directiva No. 002 del 14 de junio de 2017 sobre los “Lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores de derechos humanos y sus organizaciones, integrantes de los movimientos políticos, líderes políticos sociales y sus organizaciones” como una medida para continuar avanzando en el reconocimiento de la importante labor que los defensores desarrollan; y la Directiva No. 0002 sobre lineamientos para la investigación de crímenes cometidos en contra de defensores de derechos humanos adoptada en noviembre de 2017 expedida por la FGN con apoyo técnico de la CIDH<sup>285</sup>.

166. Adicionalmente, en la audiencia pública “Amenazas y asesinatos de líderes y lideresas sociales en Colombia” realizada en el marco del 173º Periodo de Sesiones en septiembre de 2019, el Estado indicó que la FGN presentó en marzo de 2017, una estrategia consistente en una metodología específica para la investigación de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos. Esta estrategia partiría de diversas líneas de acción dentro de las que destacan: la creación de un grupo especializado de fiscales, policía judicial y analistas; el diseño un protocolo para la investigación de amenazas; intervención temprana en los casos de denuncia que buscan lograr la prevención de estos delitos; líneas telefónicas de atención directa; entre otros. De acuerdo con el Estado, estas acciones habrían permitido conseguido obtener tres sentencias condenatorias por el delito de amenazas, ocho casos en juicio y nueve en etapa de investigación<sup>286</sup>. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil manifestaron que durante el año 2017 y 2018 se registraron 1,172 investigaciones ante la FGN por el delito de amenazas, por lo cual consideran que contar con tres sentencias condenatorias no sería un avance suficiente<sup>287</sup>.

167. Igualmente, información aportada por organizaciones de la sociedad civil indica que la FGN tendría conocimiento de 6,709 casos por amenazas contra personas defensoras entre el 2016 y 2018 y los resultados de las investigaciones frente a estos hechos serían nulos<sup>288</sup>. Por su parte, la Defensoría del Pueblo expresó que de los casos sobre amenazas en la región del Atlántico presentados entre el 2016 y 2017, los resultados en materia de investigación y judicialización serían casi nulos<sup>289</sup>. La Comisión nota que la FGN ha tomado medidas para avanzar en la investigación de las amenazas y reitera la importancia de que éstas se investiguen diligentemente, toda vez que en muchas ocasiones estos actos de violencia son una alerta temprana sobre una posible situación de futuro ataque a la vida e integridad de algún integrante de este colectivo. En este sentido, si bien la CIDH alienta los avances en las metodologías de investigación de la Fiscalía General de la Nación, observa la importancia de reforzar sus capacidades frente al alto número de casos que se encuentran pendientes.

168. La Comisión valora la información presentada por el Estado sobre los esfuerzos y recursos destinados a la investigación de los delitos contra las personas defensoras, así como para el desmantelamiento de las estructuras criminales y otras fuentes de acoso, hostigamiento, amenazas y asesinatos de las personas que han dedicado su vida a la defensa de los derechos humanos individuales, comunales o sociales. Asimismo, la Comisión reconoce las medidas adoptadas por el Estado y la FGN para avanzar en las investigaciones de actos de violencia contra personas defensoras y que sobretodo contengan como hipótesis investigativa central la defensa de los derechos humanos. No obstante, teniendo como criterio de referencia “el esclarecimiento” y la existencia de un número reducido de sentencias condenatorias, los niveles de impunidad sobre estos casos continuarían siendo elevados. Asimismo, preocupa a la Comisión que el Estado no tome en consideración los registros de homicidios a personas defensoras de derechos humanos de las organizaciones de la sociedad civil y de la Defensoría del Pueblo, y que utilice como registro las cifras de los casos verificados por la OACNUDH. La CIDH observa la importancia de la clasificación de las víctimas de

<sup>285</sup> Ibidem, párr. 383.

<sup>286</sup> CIDH, 173 Periodo de Sesiones, Audiencia Pública “[Amenazas y asesinatos de líderes y lideresas sociales en Colombia](#)”, 26 de septiembre de 2019.

<sup>287</sup> Ibidem.

<sup>288</sup> Información recibida de las organizaciones SISMA Mujer y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>289</sup> Defensoría del Pueblo, [Alerta Temprana No. 026-18](#), 28 de febrero de 2018, p. 51.

asesinatos como defensoras y para ello resulta indispensable cotejar las cifras oficiales disponibles con las provenientes de organizaciones de sociedad civil.

169. La Comisión destaca que si bien el Estado ha iniciado acciones que aportan al esclarecimiento de los casos, es indispensable contar con estadísticas claras que establezcan el número de casos con el resultados alcanzado, en particular los casos con sentencias condenatorias en las cuales se identifiquen a quienes fueran responsables y se determine la verdad sobre las causas que motivaron los crímenes. A este último respecto, el Programa Somos Defensores, ha señalado que en los casos resueltos no se ha hecho explícita la motivación de las muertes de las personas defensoras y tampoco habrían sido vinculados al proceso judicial los autores intelectuales<sup>290</sup>. Por su parte, la OACNUDH ha expresado que la plena identificación de responsabilidad y sanción de los implicados en los ataques contra los defensores de derechos humanos es crucial, pues constituye una salvaguardia para la protección y la no repetición de estos crímenes<sup>291</sup>. Al respecto, la CIDH ha sostenido que una investigación y sanción parcial aumentan la impunidad y con ello el riesgo en el que conviven muchas personas defensoras<sup>292</sup>.

170. La Comisión resalta la importancia de que el Estado colombiano avance en la determinación de la responsabilidad intelectual de estos delitos. Al mismo tiempo, la Comisión resalta la importancia de que en la lucha contra la impunidad, el Estado más allá de los responsables materiales de los homicidios contra personas defensoras, identifique y sancione a los autores intelectuales. Asimismo, con el fin de prevenir la repetición de estos hechos, resulta crucial determinar las motivaciones de estos delitos, posibles patrones en común, así como las causas estructurales que han dado origen al incremento en la violencia contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia en los últimos años. Solo así se podrá asegurar la no repetición de estos ataques.

---

<sup>290</sup> Programa Somos Defensores, [Piedra en el zapato: informe anual 2017 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADD](#), 2018, p. 89.

<sup>291</sup> ONU, [Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018, párr. 17.

<sup>292</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2011, Párr. 237; CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.124, 7 marzo 2006, párr. 109.

## V. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO RESPECTO DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

171. Las obligaciones del Estado en relación con las personas defensoras y el derecho a defender los derechos humanos tienen una relación directa con el goce de los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana”) a la vida, la integridad personal, la libertad de expresión y de asociación, las garantías judiciales y la protección judicial, los cuales en su conjunto, permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa de los derechos humanos y se materializan en el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos.

172. La Comisión y la Corte IDH han hecho énfasis en las obligaciones del Estado en torno a los derechos de las personas defensoras; garantizar las condiciones necesarias para desarrollar su función<sup>293</sup>; las obligaciones de prevención y protección específica<sup>294</sup>; y la obligación de investigar los delitos cometidos contra las y los defensores<sup>295</sup>.

173. La Comisión ha especificado que la obligación del Estado respecto de las personas defensoras de derechos humanos es la de prevenir las violaciones en su contra y proteger a las que están en riesgo, lo cual implica: 1) asegurar las condiciones para que realicen sus actividades libremente; 2) el deber de no impedir su trabajo y resolver los obstáculos existentes a su labor; 3) evitar y responder a actos destinados a criminalizar indebidamente su trabajo; 4) protegerlas si están en riesgo, lo cual puede involucrar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la CIDH; y 5) la obligación transversal de investigar, esclarecer, procesar y sancionar los delitos cometidos en su contra<sup>296</sup>.

### A. Obligación de asegurar las condiciones para que las personas defensoras realicen sus actividades libremente

174. La Comisión ha sido consistente en resaltar el deber del Estado de generar las condiciones para prevenir y responder a las violaciones por parte de agentes estatales o de particulares en contra de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos de tal manera que puedan ejercer libremente sus actividades. Ha indicado que los Estados están obligados a desarrollar acciones positivas que generen ambientes propicios para la defensa de los derechos humanos y que se traduzcan, a su vez, en la supresión de ambientes hostiles o peligrosos para la protección de los derechos humanos<sup>297</sup>.

175. La CIDH ha establecido que el Estado colombiano tiene la obligación de adoptar medidas razonables a fin de prevenir actos de violencia en contra de las personas defensoras de derechos humanos, así como el deber de generar las condiciones necesarias para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos<sup>298</sup>. Asimismo, ha indicado que en el caso de las personas defensoras el deber de prevención no se limita a proporcionar medidas materiales a fin de proteger su integridad personal o a asegurar que sus agentes no interfieran en el pleno ejercicio de sus derechos humanos sino que conlleva asimismo el deber de actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad, con el fin de crear las condiciones necesarias

<sup>293</sup> Corte IDH. *Caso García y familiares Vs. Guatemala*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012. Serie C No. 258.

<sup>294</sup> Corte IDH. *Caso Yarce y otras Vs. Colombia*. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283; *Caso Luna López Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269.

<sup>295</sup> Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014.

<sup>296</sup> Cfr. CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 479.

<sup>297</sup> CIDH, [Informe No 100/11](#), Caso No. 12.472, Carlos Antonio Luna López y otros Vs. Honduras, 22 de julio de 2011, párr. 225.

<sup>298</sup> CIDH, Informe No. 86/13, Casos 12.595, 12.596, y 12.621. Fondo. [Ana Teresa Yarce y Otras \(Comuna 13\), Colombia](#), 4 de noviembre de 2013, párr. 228-229.

para el efectivo goce y disfrute de los derechos establecidos en la Convención Americana<sup>299</sup>. Por tanto, el Estado debe facilitar los medios necesarios, como suprimir ambientes hostiles o peligrosos, y generar las condiciones necesarias para erradicar violaciones por parte de agentes estatales o particulares con el fin de garantizar el libre ejercicio de las actividades de las personas defensoras de derechos humanos.

176. En el contexto colombiano actual, es necesario que el Estado adopte medidas a favor de una cultura de legitimación y reconocimiento al trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos y reconozca públicamente e inequívocamente el papel fundamental que ejercen las personas defensoras para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho<sup>300</sup>. Para tal fin, la CIDH ha recomendado que se continúen realizando actividades de educación, promoción y divulgación dirigidas a todos los agentes del Estado, a la sociedad en general y a la prensa acerca de la legitimidad del trabajo de la promoción y defensa de los derechos humanos como una estrategia de concientización y sensibilización acerca de la importancia del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones<sup>301</sup>.

177. La Corte IDH ha establecido que una política pública para la protección de las personas defensoras debe contemplar la promoción de una cultura de legitimación y protección de la labor de las personas defensoras<sup>302</sup>. Esta cultura debe ser promovida en todos los niveles institucionales que incluyen funcionarios y autoridades estatales desde circunscripciones territoriales, gobernaciones locales hasta las altas autoridades como una política de Estado de respeto y respaldo de las personas defensoras y de su labor en un esfuerzo conjunto de construcción de paz. Esta obligación implica implementar políticas, programas, e intervenciones encaminadas a fin de generar condiciones seguras para la actividad de las personas defensoras, en especial en zonas donde el impacto del conflicto es mayor y por lo tanto requieren mayor atención.

178. En este sentido, la Comisión alienta a Colombia a intensificar esfuerzos para consolidar una cultura de respeto para quienes defienden los derechos humanos. Esto en particular en aquellas localidades dejadas por las FARC y en las zonas especialmente afectadas por el conflicto armado, mediante actividades de educativas<sup>303</sup> y de promoción de los derechos humanos y reconocimiento de los defensores y defensoras. Asimismo, alienta a organizar reuniones de coordinación entre defensores y entidades estatales a nivel local a fin de integrar y promover las temáticas de interés de las personas defensoras en las políticas públicas locales.

179. Asimismo, la CIDH ha destacado la importancia de generar espacios de diálogo entre las personas defensoras o sus organizaciones y las autoridades correspondientes, incluyendo las de más alto nivel con el fin de identificar, diseñar o implementar políticas públicas, programas e intervenciones que puedan ser adecuadas para garantizar su seguridad y su labor<sup>304</sup>. Por lo tanto, es necesaria la instauración de mesas de trabajo para fortalecer el diálogo con las y los defensores a fin de conocer los problemas que enfrentan y facilitar su participación activa en la adopción de políticas públicas, como por ejemplo la Mesa Nacional de Garantías<sup>305</sup>.

---

<sup>299</sup> CIDH, Informe No.35/16, Caso 12.713. Fondo. Jose Rusbel Lara y Otros, Colombia. 21 de marzo de 2017, párr. 152.

<sup>300</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 541.

<sup>301</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 156.

<sup>302</sup> Corte IDH. *Caso Luna López Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 243. CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 156.

<sup>303</sup> Cfr. CIDH, [Informe Verdad, Justicia y Reparación: cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 1200.

<sup>304</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 142

<sup>305</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, p. 156.

180. En el contexto actual de implementación del Acuerdo de Paz resulta de vital importancia la presencia del Estado en los territorios, especialmente en aquellas zonas más afectadas por el conflicto armado y dejadas por las FARC-EP cuya necesidad de fortalecimiento institucional es mayor. Esto permitirá crear una relación de mayor confianza entre las personas defensoras y las entidades estatales.

181. Al respecto, la Comisión valora que el Acuerdo de Paz contemple el diseño, elaboración y ejecución de un Plan Nacional en Derechos Humanos con la participación efectiva de las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos y organizaciones y movimientos sociales que, permita ajustar los esfuerzos de política existentes, a las necesidades de un escenario de construcción de la paz<sup>306</sup>. Asimismo, valora que el Acuerdo contemple la medida de apoyo, por parte del Ministerio del Interior, a la actividad de denuncia de las organizaciones de derechos humanos en los territorios<sup>307</sup> y que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad prevista en el acuerdo haya sido instalada<sup>308</sup>.

## **B. El deber de no impedir el trabajo y resolver obstáculos existentes a la labor de las personas defensoras**

182. La Comisión ha sido enfática en sostener que cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta la protección de los derechos en sus tres dimensiones: (i) de manera individual, se afecta el derecho de la persona defensora a defender los derechos; (ii) de manera colectiva se afecta el interés público de defender los derechos; y (iii) en su dimensión social, se afecta el derecho a buscar cambios positivos en los derechos para la sociedad<sup>309</sup>. En este sentido y en cumplimiento del deber del Estado las autoridades deben abstenerse de adoptar un discurso estigmatizante hacia el derecho a defender derechos y hacia las personas defensoras.

183. La descalificación de la labor de defensoras, defensores y sus organizaciones, ya sea a través de pronunciamientos de funcionarios o denuncias penales que podrían ser injustificadas, genera una estigmatización que puede producir cargas psicológicas que lesionan el derecho a la integridad psíquica y moral de la persona defensora involucrada, y a la vez, puede generar un clima de hostilidad que dificulte el ejercicio legítimo de su libertad de asociación<sup>310</sup>.

184. En el caso concreto de Colombia, la Comisión se ha referido a los señalamientos y estigmatización contra de líderes y lideresas al haber sido acusados de manera arbitraria e infundada, como colaboradores de alguno de los actores en conflicto, quienes fueron sindicados individual o colectivamente, generando un riesgo inmediato para sus comunidades y familias<sup>311</sup>. La Comisión ha indicado que los funcionarios públicos deben abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a autoridades tradicionales, líderes y lideresas indígenas; o que sugieran que actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos<sup>312</sup>.

<sup>306</sup> Acuerdo de Paz, 5.2.3, primer párrafo.

<sup>307</sup> Acuerdo de Paz, 3.4.8, último párrafo.

<sup>308</sup> Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Acuerdo de Paz, 3.4.3. Instalada el 23 de febrero de 2017.

<sup>309</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 34.

<sup>310</sup> Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Serie C No. 121.

<sup>311</sup> Ver CIDH, [Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 774.

<sup>312</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 775. CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, recomendación 10. CIDH, [Segundo Informe sobre la](#)

185. El Estado asimismo, debe de abstenerse de participar en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan<sup>313</sup>. El Estado no debe tolerar ningún intento por parte autoridades gubernamentales de cuestionar la legitimidad del trabajo que llevan adelante personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones<sup>314</sup>.

186. Por otro lado, los órganos del sistema interamericano han establecido que no sería compatible con los fines de la Convención Americana tanto la intervención, como el monitoreo y grabación de las comunicaciones telefónicas de los integrantes de una organización, que se llevan a cabo con el objeto de ejercer un control sobre sus actividades, así como la publicación de dichas comunicaciones, efectuada expresamente para deslegitimar el trabajo de las asociaciones que integran las víctimas<sup>315</sup>.

187. Corresponde reiterar que la Comisión también se ha pronunciado sobre la necesidad del Estado de verificar la exactitud y objetividad de la información contenida en los archivos de inteligencia sobre las personas defensoras y a hacer público el resultado de esta labor<sup>316</sup>. Asimismo, ha establecido que las personas tienen derecho a conocer la información de inteligencia que se ha recogido a su respecto, inclusive cuando no enfrentan un proceso penal basado en esa información. Sin el acceso a este tipo de información, las personas no pueden corregir ningún dato erróneo incluido en ella<sup>317</sup>. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la información de inteligencia tiene un carácter reservado como lo establece el artículo 33 de la Ley 162 de 2013 y que la Ley 1712 de 2014, en su artículo 19, establece la existencia de información exceptuada para el acceso público<sup>318</sup>.

188. Al respecto, la Comisión recuerda que las limitaciones al derecho de acceso a la información deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad<sup>319</sup>. En este sentido, “las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”<sup>320</sup>. Asimismo, “de existir una restricción al derecho de acceso a la información que sea acorde a los mencionados requisitos, sólo podrá mantenerse la reserva mientras subsista efectivamente el riesgo cierto y objetivo de que, al revelarla, resultara afectado de manera desproporcionada uno de los bienes que el artículo 13.2 de la Convención ordena proteger. En tal sentido, la excepción únicamente debe ser mantenida durante un plazo razonable, vencido el cual la información podrá ser consultada por el público”<sup>321</sup>.

---

[situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2011, párr. 124.

<sup>313</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, Recomendación 5

<sup>314</sup> CIDH, [Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 177; CIDH, [Situación de Derechos Humanos en Honduras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 64.

<sup>315</sup> Corte IDH. *Caso Escher y otros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, Serie C No. 200, párr. 166; CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 521.

<sup>316</sup> CIDH, [Acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos](#), 2010, párr. 18.

<sup>317</sup> CIDH, [Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 58.

<sup>318</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 19.

<sup>319</sup> CIDH, [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano](#), OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09, 30 diciembre 2009 (2009), párr. 45.

<sup>320</sup> *Ibidem*. párr. 56.

<sup>321</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 199.

189. Particularmente sobre seguridad nacional, la CIDH y su Relatoría Especial han señalado que el principio 4 de la Declaración de Principios dispone que, “[e]l acceso a la información [...] sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”. En tales casos, el Estado debe demostrar que, al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control, ha cumplido con los requisitos establecidos en la Convención Americana<sup>322</sup>.

190. Finalmente, la CIDH considera que el Estado debe proveer a las defensoras y defensores un recurso adecuado cuando son objeto de declaraciones estigmatizantes que pueden afectar su reputación, comprometer su integridad personal, o dar pie a o facilitar su criminalización<sup>323</sup>.

### C. Obligación de evitar y responder a la criminalización de las personas defensoras

191. La CIDH entiende que la criminalización de las defensoras y defensores de derechos humanos se da mediante el uso indebido del derecho penal a través de la manipulación del poder punitivo del Estado por parte de actores estatales y no estatales con el fin de obstaculizar sus labores de defensa y promoción, así impidiendo el ejercicio legítimo de su derecho a defender los derechos humanos<sup>324</sup>.

192. La Comisión ha observado a nivel regional que los procesos de criminalización contra las personas defensoras, por lo general, se inician mediante la interposición de denuncias infundadas o denuncias basadas en tipos penales no conformes con el principio de legalidad o en tipos penales que no cumplen con los estándares interamericanos. Estos tipos penales frecuentemente se encuentran vinculados a conductas sancionatorias como la “inducción a la rebelión”, “terrorismo”, “sabotaje”, “apología del delito” y “ataque o resistencia a la autoridad pública”, y tienden a ser aplicados de forma arbitraria por las autoridades. En ocasiones, el inicio de estos procesos penales es precedido por declaraciones estigmatizantes por parte de servidores públicos<sup>325</sup>.

193. En otros casos, se emplearían tipos penales de manera indebida para criminalizar a las defensoras y defensores que participan en protestas sociales bajo el pretexto de proteger el derecho a la libertad de locomoción, así como la seguridad de tránsito los medios de transporte o la aplicación indebida de otros tipos penales como resistencia a la autoridad y daños en el contexto de dispersión de manifestaciones por parte de la fuerza pública<sup>326</sup>.

194. La Comisión ha indicado que constituye una violación del derecho a la honra y dignidad, cuando autoridades rinden declaraciones o emiten comunicados en los que se incrimina públicamente a una persona defensora por hechos que no han sido judicialmente comprobados<sup>327</sup>. Recuerda además que, bajo el principio de presunción de inocencia, los Estados deben evitar que se incrimine públicamente a un defensor o defensora cuyos presuntos delitos no han sido judicialmente declarados<sup>328</sup>.

<sup>322</sup> CIDH, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano (2009), párr. 46.

<sup>323</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 90

<sup>324</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 3.

<sup>325</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 6.

<sup>326</sup> CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 117.

<sup>327</sup> CIDH, [Democracia y derechos humanos en Venezuela](#), OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54, 30 diciembre 2009, párr. 616. CIDH. Informe No. 43/96, Caso 11.430, José Francisco Gallardo (México), 15 de octubre de 1996, párr. 76. CIDH, [Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 775.

<sup>328</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 775.

195. La CIDH ha indicado que la criminalización es un obstáculo complejo que incide de varias maneras en el libre ejercicio de la defensa de los derechos humanos. La criminalización también puede tener efectos sociales al afectar estructuras, liderazgos, la capacidad de funcionamiento grupal y símbolos colectivos. En este sentido, cuando se criminaliza a personas que desempeñan funciones significativas de una sociedad, pueblo o comunidad, como líderes sociales y comunitarios o autoridades indígenas esto tiene un impacto muy negativo en el colectivo pues no solamente se afecta a la persona procesada penalmente sino a la sociedad en la que se desempeña al verse impedido de ejercer su posición de representación, liderazgo o autoridad<sup>329</sup>. El uso indebido del derecho penal también puede generar división comunitaria, ya que al procesarse penalmente a un defensor o una defensora es común que se genere desconfianza e inseguridad colectiva, así como un clima de miedo, amenazas, señalamientos y ostracismo social<sup>330</sup>.

196. La Comisión reitera que ninguna defensora o defensor puede ser sujeto indefinidamente a un proceso penal, pues de configurarse este supuesto, se contraviene la garantía del plazo razonable, la cual, además de ser un elemento esencial para el derecho a un juicio sustanciado de conformidad con las reglas del debido proceso, resulta particularmente fundamental para evitar que las denuncias penales injustificadas obstaculicen su trabajo<sup>331</sup>.

197. En este sentido, la Comisión ha instado a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se someta a investigaciones y/o juicios injustos o infundados a las defensoras y defensores, que desde un enfoque amplio, también inciden en la protección de personas defensoras. Por ende, el Estado debe dar instrucciones precisas a los funcionarios de abstenerse de someter a personas defensoras a procesos penales por realizar su labor legítima y sancionar a quienes no cumplan con dichas instrucciones.

198. Adicionalmente, la CIDH ha sostenido que los Estados deben despenalizar los delitos de injurias y calumnias que en ocasiones han sido utilizados por funcionarios públicos para limitar la libertad de expresión y trabajo de las personas defensoras de derechos humanos<sup>332</sup>. En Colombia, aún persisten en el código penal estos delitos, por lo que se recomienda al Estado adoptar las medidas necesarias para modificar el Código Penal a fin de despenalizar los crímenes de injurias y calumnias conforme a los estándares interamericanos.

199. En el caso de Colombia, la Comisión ya ha considerado que el Estado colombiano debe asegurar que sus autoridades o terceras personas no manipulen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades de defensa de los derechos humanos y asegurar la aplicación las sanciones debidas en caso que ocurra<sup>333</sup>.

#### **D. Obligación de proteger a las personas defensoras en riesgo**

200. La Comisión ha enfatizado que sólo puede ejercerse libremente la actividad de defensa de los derechos humanos cuando las personas defensoras no son víctimas de amenazas, ni de cualquier tipo de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento<sup>334</sup>, represalias o presiones indebidas.

<sup>329</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 220.

<sup>330</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 221.

<sup>331</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 181 y [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2011, párr. 111.

<sup>332</sup> Ver [Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51, 30 diciembre 2009, párr. 118 y ss.; CIDH, [Situación de la Libertad de Expresión en Chile](#), OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.16/17, 15 de marzo de 2017, párr. 46.

<sup>333</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 1193.

<sup>334</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 46. Ver Corte IDH, *Caso Fleury y otros Vs. Haití*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 23 de noviembre de 2011, Serie C No. 236, párr. 81.

Esto implica además llevar a cabo acciones oportunas y diligentes para investigar, establecer patrones y sancionar cualquier agresión que se presente contra una persona defensora por el ejercicio de sus funciones a fin de prevenir la consecución de otros actos en su contra.

201. En ese sentido, el deber del Estado no sólo implica crear las condiciones legales y formales, sino que también exige garantizar las condiciones fácticas en las cuales las personas defensoras de derechos humanos puedan desarrollar libremente su función. Esto implica adoptar medidas decisivas a fin de prevenir actos de violencia en contra de las personas defensoras, facilitar los medios necesarios para que puedan realizar libremente sus actividades; protegerlas cuando son objeto de amenazas para evitar atentados contra su vida e integridad; generar las condiciones para la erradicación de violaciones por parte de agentes estatales o de particulares e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad. En definitiva, la obligación del Estado de garantizar los derechos a la vida e integridad personal de las personas se ve reforzada cuando se trata de un defensor o defensora de derechos humanos<sup>335</sup>.

202. La Comisión ha establecido que para brindar una protección eficaz a las personas defensoras de derechos humanos, los Estados deben implementar una política integral de protección, término que ha sido utilizado por la Comisión desde 2011 para identificar el conjunto de obligaciones del Estado a fin de asegurar el libre ejercicio de la labor de defensa<sup>336</sup>. Al respecto, la Corte IDH ha especificado que una política pública o programa para la protección de personas defensoras de derechos humanos debe, como mínimo:

- a) contemplar la participación de las personas defensoras de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la elaboración de las normas que puedan regular un programa de protección al colectivo en cuestión;
- b) abordar de forma integral e interinstitucional la problemática de acuerdo con el riesgo de cada situación y adoptar medidas de atención inmediata frente a denuncias de defensores;
- c) crear un modelo de análisis de riesgo que permita determinar adecuadamente el riesgo y las necesidades de protección de cada defensor o grupo;
- d) crear un sistema de gestión de la información sobre la situación de prevención y protección de los defensores de derechos humanos;
- e) diseñar de planes de protección que respondan al riesgo particular de cada defensor y a las características de su trabajo;
- f) promover una cultura de legitimación y protección de la labor de los defensores de derechos humanos; y
- g) dotar de los recursos humanos y financieros suficientes que respondan a las necesidades reales de protección de los defensores de derechos humanos<sup>337</sup>.

203. La CIDH y la Corte IDH han reconocido que el temor causado a las personas defensoras por el asesinato de un defensor o defensora en represalia por sus actividades, puede disminuir las posibilidades de que esta ejerza su derecho a defender los derechos humanos a través de la denuncia<sup>338</sup>. En este sentido, los atentados contra las personas defensoras pueden producir la inmediata paralización o la disminución casi

<sup>335</sup> Corte IDH. [Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras](#), Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 64; [Caso Defensor de Derechos Humanos y otros c. Guatemala](#). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 142.

<sup>336</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, recomendación 5 y [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 5.

<sup>337</sup> Corte IDH. [Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas](#). Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 243.

<sup>338</sup> Corte IDH. [Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia](#), Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de julio de 2009. Serie C No. 201, párr. 96; Cfr. CIDH, [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 25.

total de su labor, bien sea porque las defensoras y defensores deben abandonar las zonas de trabajo, cambiar sus residencias o hábitos de trabajo o, en algunos casos, abandonar la zona o el país<sup>339</sup>. Los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades y protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida<sup>340</sup>.

204. En relación con el cumplimiento de este deber, se deben generar espacios de diálogo y participación entre las personas defensoras o sus organizaciones y las autoridades correspondientes, a fin de identificar o diseñar e implementar políticas, programas e intervenciones que puedan ser adecuadas y efectivas para garantizar su seguridad. Asimismo es necesario asegurar la cobertura nacional de los programas de protección en zonas rurales y del interior del país, en particular en las zonas dejadas por la guerrilla de las FARC, donde existiría un mayor riesgo para las personas defensoras debido a una ausencia o debilidad institucional en dicho territorio. Adicionalmente, el Estado deberá asegurar la idoneidad y efectividad de las medidas de protección a través de la concertación y evaluación periódica de riesgo.

205. A mayor detalle, la Corte IDH ha establecido que corresponde a las autoridades estatales que toman conocimiento de la situación de especial riesgo, identificar o valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere de medidas de protección o remitir a la autoridad competente para hacerlo, así como ofrecer a la persona en riesgo información oportuna sobre las medidas disponibles. La Corte ha indicado que la valoración sobre si una persona requiere medidas de protección y cuáles son las medidas adecuadas es una obligación que corresponde al Estado y no puede restringirse a que la propia víctima lo solicite a las autoridades competentes, ni que conozca con exactitud cuál es la autoridad en mejor capacidad de atender su situación, pues corresponde al Estado establecer la coordinación entre sus entidades y funcionarios para tal fin<sup>341</sup>.

206. En este marco, resulta importante no perder de vista, que la implementación de esquemas de protección debe ser entendida como temporal, y necesaria para atender situaciones urgentes mientras se resuelvan las causas estructurales de la violencia y el hostigamiento en contra las personas defensoras de derechos humanos en el país<sup>342</sup>. Los mecanismos y programas de protección son de vital importancia en contextos de riesgo, sin embargo, no deben ser el único medio para proteger a las personas defensoras de derechos humanos. La protección de sus derechos requiere que se resuelvan las causas del riesgo.

207. Corresponde resaltar que el impulso de una adecuada articulación y coordinación entre las diferentes entidades que apoyan la implementación de medidas no solo de protección, sino de investigación y atención a víctimas favorece la eficacia del sistema de protección. La cooperación entre las varias autoridades involucradas en el análisis de riesgo, la implementación de medidas de protección así como en la investigación, procesamiento y sanción de los actos de violencia en contra de personas defensoras, en un marco de reserva de información, facilita la implementación de un sistema de protección eficaz. Para ello es necesario establecer competencias y responsabilidades claras de las autoridades que intervengan en la implementación y vigilancia de las medidas de protección y asegurar jurídicamente las atribuciones con que cuenten dichas autoridades para tales fines. En los siguientes apartados, la CIDH analizará estos aspectos con mayor detalle.

<sup>339</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 142.

<sup>340</sup> Corte IDH. *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C Núm. 196 párr. 145; *Caso Nogueira y de Carvalho*, Sentencia de 28 de noviembre de 2006, Serie C Núm. 161, párr. 77. Cf. Corte IDH. *Caso de las Personas Privadas de Libertad en la Penitenciaría "Dr. Sebastião Martins Silveira" en Araraquara*, Medidas Provisionales, Resolución de 30 de septiembre de 2006, considerando vigésimo cuarto; *Caso de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala*, Medidas Provisionales, Resolución de 9 de febrero de 2006, considerando décimo segundo.

<sup>341</sup> Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 201.

<sup>342</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 521. Ver Corte IDH, Asunto Liliana Ortega y otras, medidas provisionales respecto de Venezuela, Resolución de 9 de julio de 2009. Considerando cuadragésimo.

## 1. Implementación de medidas materiales de protección idóneas

208. La CIDH considera que para que se cumpla con el requisito de idoneidad de las medidas de protección es necesario que la medida, por su propia naturaleza, permita hacer frente al riesgo que atraviesa la defensora o defensor, de tal manera que a la vez que se protege su vida e integridad personal, se garantice su continuidad en el ejercicio de las actividades de promoción y defensa de los derechos humanos. Para tales efectos, es necesario que el Estado y los beneficiarios diseñen conjuntamente la modalidad de las medidas de protección. Por otra parte, los Estados deben diseñar políticas que les permitan monitorear la efectividad de las medidas seleccionadas para proteger al defensor o defensora y que éstas permitan hacer frente a los obstáculos en contra de su labor, especialmente en los períodos en los cuales el nivel de riesgo podría incrementarse. De esta manera, si las medidas de protección no son efectivas deben ajustarse atendiendo a la situación concreta que atraviese el defensor o la defensora.

209. En este sentido, es criterio de los órganos del sistema interamericano que para que las medidas de protección sean adecuadas, deben ser idóneas para enfrentar la situación de riesgo en que se encuentre la persona y, para ser efectivas, deben ser capaces de producir los resultados para el que han sido concebidos. La Comisión y la Corte IDH han considerado que, al tratarse de personas defensoras de derechos humanos, para que se cumpla con el requisito de idoneidad es necesario que las medidas especiales de protección:

- a) sean acordes con las funciones que desempeñan las defensoras y los defensores;
- b) el nivel de riesgo debe ser objeto de evaluación a fin de adoptar y monitorear las medidas que se encuentren vigentes; y
- c) deben poder ser modificadas según la variación de la intensidad de riesgo y las condiciones contextuales e individuales de la persona defensora.

210. Para tales efectos, es necesario que la modalidad de las medidas de protección sea acordada en consulta con las personas defensoras para concretar una intervención oportuna, especializada y proporcional al riesgo que pudiera enfrentar, tomando en cuenta los contextos, las situaciones específicas y el tipo de riesgo de las personas a ser protegidas, asegurando un enfoque diferencial. Para este fin, es fundamental contar con un registro sistematizado de beneficiarios que se articule con las medidas a ser implementadas.

## 2. Concertación de las medidas con la parte beneficiaria

211. Como se ha adelantado, la implementación adecuada de un esquema de protección requiere ampliar la concertación con las personas defensoras. En este sentido, la conformación del equipo de protección que participa en los esquemas de seguridad debe garantizar que su personal sea designado con la participación activa y aprobación de las personas beneficiarias del esquema, de tal manera que les genere confianza<sup>343</sup>. Las medidas de protección no deben ser brindadas por los servidores o agentes de seguridad que, según los beneficiarios, estarían involucrados en los hechos denunciados. Es recomendable la designación de escoltas de confianza<sup>344</sup>.

212. Al respecto, la Comisión ha recomendado que los Estados dispongan de un cuerpo de seguridad estatal separado del que ejerce las actividades de inteligencia y contrainteligencia, y cuyo personal

<sup>343</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 523.

<sup>344</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 292; Corte IDH. Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de marzo de 2011, párr. resolutivo 3

encargado de la protección sea seleccionado, incorporado, capacitado y entrenado con absoluta transparencia<sup>345</sup>.

213. Por otro lado, aquellos esquemas de protección proporcionados por empresas de vigilancia privadas subcontratadas deben ser monitoreados de manera constante, a fin de medir su desempeño y efectividad. Asimismo, las responsabilidades y capacidades de decisión necesarias requieren estar claramente definidas en relación con las personas que brindan protección y los funcionarios del Estado responsables del esquema. El Estado debe brindar entrenamiento y capacitación, con un enfoque de derechos humanos, a las personas que brindan servicios de protección subcontratados<sup>346</sup>.

### 3. Urgencia y flexibilidad

214. La implementación de este esquema de protección depende además de la rapidez con la cual éste sea implementado. A fin de que la implementación de medidas de protección se lleve a cabo de manera expedita y sin demoras, es necesario que las instituciones estatales llamadas a brindar protección simplifiquen sus procesos y trámites administrativos en razón de la urgencia que requiere el servicio público que se brinda, y que se establezcan plazos para la presentación de información, que a la vez de ser razonables permitan una respuesta rápida por parte del Estado<sup>347</sup>.

215. El esquema de protección debe ser evaluado caso por caso y ser lo suficientemente flexible para que las medidas de protección que lo componen puedan ser reforzadas o reorientadas oportunamente, dependiendo del nivel de riesgo, urgencia y necesidad, considerando que estos elementos son variables a través del tiempo.

216. De las dificultades que enfrentan las personas defensoras al realizar su labor en los territorios, surge la necesidad de fortalecer esquemas de protección que brinden la flexibilidad necesaria para que defensoras y defensores de derechos humanos puedan desplazarse<sup>348</sup>. Por ejemplo, los esquemas de protección deben permitir el traslado acompañado de defensores fuera de la jurisdicción de la escolta asignada, en zonas de fronteras jurisdiccionales, de acuerdo a las necesidades de la persona protegida.

217. Con el objeto de mejorar la eficacia de las medidas de protección, es recomendable que el sistema de protección incluya un mecanismo de mapeo de riesgo que refleje la situación de riesgo en las diferentes regiones y territorios colombianos, que identifique las zonas en las que ocurren los actos de violencia y hostigamiento y permita relacionarlo con los esquemas de protección. A su vez, esto permite prever y mejorar las acciones de prevención y protección a ser implementadas, como por ejemplo el establecimiento de alertas tempranas eficaces<sup>349</sup>.

---

<sup>345</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 479.

<sup>346</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 287.

<sup>347</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 279.

<sup>348</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 265.

<sup>349</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 144.

#### 4. Enfoque diferenciado

218. Los esquemas de protección deben tomar en cuenta los contextos y las situaciones específicas de las personas beneficiarias, entre otros, la condición de desplazamiento, contexto de riesgo colectivo que involucre a sus familias, comunidades u organizaciones, así como los componentes culturales de su contexto.

219. Entre otros, los esquemas de protección deben asegurar un enfoque de género, que permita identificar las particularidades y los riesgos específicos que enfrentan colectivos de mujeres como lideresas indígenas, afrodescendientes, defensoras de derechos humanos, lideresas de juntas de acción comunal, entre otras<sup>350</sup>.

220. En el caso de las mujeres defensoras de derechos humanos el deber de protección y respuesta del Estado es de naturaleza reforzada dada su situación de riesgo particular en razón de la discriminación histórica que han sufrido en virtud de su sexo y las causas que persiguen<sup>351</sup>. El Estado tiene, con base en el artículo 7.b) de la Convención de Belém do Pará, un deber específico de protección cuando se tiene el conocimiento de un contexto de violencia contra las mujeres y defensoras de derechos humanos<sup>352</sup>.

221. En este sentido, el enfoque de género debe tener especial importancia dentro del procedimiento de evaluación del riesgo, ya que podría traducirse en un impacto diferenciado del nivel de riesgo, así como en la implementación de las medidas de protección. Para la efectividad de las medidas resulta esencial: a) una respuesta estatal inmediata desde el primer momento en que toma conocimiento de la existencia del riesgo, para que sean oportunas; b) que las personas que intervienen en la protección de defensoras y defensores cuenten con la capacitación y entrenamiento necesario para desempeñar sus funciones y sobre la importancia de sus acciones; y c) deben estar en vigor durante el tiempo que las víctimas de violencia o amenazas lo necesiten<sup>353</sup>.

222. Asimismo, se debe asegurar el enfoque étnico<sup>354</sup>. En los esquemas de protección de comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas, el Estado debe tener en cuenta la ubicación geográfica, las necesidades particulares y especial situación que han enfrentado estas comunidades en el contexto del conflicto armado. Para comunidades alejadas, sin acceso a electricidad o señal satélite, resulta importante reconocer que medidas tales como botones de pánico o teléfonos celulares no son de utilidad, y que la simple visita de un representante estatal en la región o la instalación de alumbrado eléctrico pueden ser más efectivas para disuadir la violencia. Asimismo, se deben diseñar estrategias integrales para la implementación de medidas de protección colectivas<sup>355</sup>.

<sup>350</sup> La Comisión ha reconocido como un avance importante en el desarrollo del programa de protección, la existencia de un enfoque de género destinado a identificar las particularidades y los riesgos específicos que enfrentan colectivos de mujeres como lideresas indígenas, defensoras de derechos humanos y periodistas, entre otras. CIDH, [Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 188.

<sup>351</sup> CIDH, Informe No. 86/13, Casos 12.595, 12.596, y 12.621, Fondo, [Ana Teresa Yarce y Otras \(Comuna 13\), Colombia](#), 4 de noviembre de 2013, párr. 230.

<sup>352</sup> Corte IDH. [Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar. Fondo. Reparaciones y Costas](#). Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 194.

<sup>353</sup> Corte IDH. [Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas](#). Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 157.

<sup>354</sup> Colombia cuenta con un protocolo específico para evaluación de riesgo en casos de poblaciones indígenas y para casos en los que se requiere aplicar un enfoque diferencial de género. Colombia ha informado sobre fortalecimiento de guardias indígenas, como la adquisición de botas de caucho, chalecos de identificación, bastones de mando, carpas tipo camping; para las comunidades afrocolombianas que habitan territorios alejados de la zona urbana, se han implementado medidas de protección tales como botes con motor fuera de borda con el fin de que puedan reaccionar fácilmente ante una emergencia, y vehículos especialmente adaptados para terrenos no pavimentados, CIDH, Informe Anual 2016 Cap. V Seguimiento de recomendaciones, Colombia, párr. 84.

<sup>355</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 311.

223. Los esquemas de protección deben asegurar la inclusión de una perspectiva diferenciada que tome en cuenta la vulnerabilidad específica a la violencia que enfrentan defensoras y defensores de derechos humanos de las personas LGBTI en el proceso de diseño y adopción de medidas de protección<sup>356</sup> y se debe contemplar un enfoque que tome en consideración la expresión de género, la identidad de género, y la orientación sexual de las personas que acuden al Estado en busca de protección<sup>357</sup>.

224. Finalmente, contar con sistemas de información, recopilación y análisis de datos respecto de la violencia que afecta a las y los defensores y operadores de justicia<sup>358</sup> permite mejorar la eficiencia de los procesos implementados. Asimismo, a fin de mejorar su eficacia, es recomendable que este sistema de protección incluya un mecanismo de monitoreo y evaluación de la efectividad de las medidas implementadas, frente a las situaciones de riesgo que los beneficiarios enfrentan<sup>359</sup>.

#### **E. Obligación de investigar, esclarecer, enjuiciar y sancionar los delitos cometidos en contra de las personas defensoras**

225. Los órganos del sistema se han referido a la obligación del Estado de proveer recursos sencillos, rápidos y efectivos; características con las que deben contar los recursos judiciales disponibles frente a los delitos cometidos contra las personas defensoras. La efectividad del recurso se vincula a la "idoneidad" del mismo, que representa su potencial "para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla"<sup>360</sup>, y su capacidad de "dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos"<sup>361</sup>. Debe tenerse en cuenta: a) la posibilidad del recurso para determinar la existencia de violaciones a derechos fundamentales; b) la posibilidad de remediarlas; c) la posibilidad de reparar el daño causado y de permitir el castigo de los responsables<sup>362</sup>. Un recurso no es efectivo cuando es "ilusorio", demasiado gravoso para la víctima, o cuando el Estado no ha asegurado su debida aplicación por parte de sus autoridades judiciales<sup>363</sup>. La Comisión recuerda estos estándares en relación con las dificultades que en la práctica involucra el tipo penal del delito de amenaza<sup>364</sup> para su investigación y procesamiento en Colombia, así como en relación con las investigaciones de este delito que se lleven a cabo en la JEP.

226. Los órganos del sistema interamericano han resaltado que el medio más eficaz para proteger a las personas defensoras de derechos humanos es investigar eficazmente los actos de violencia en su contra

<sup>356</sup> CIDH, [Violencia contra personas LGBTI](#), OEA/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36, 12 noviembre 2015, pág. 305.

<sup>357</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 316.

<sup>358</sup> CIDH, [Situación de los derechos humanos en México](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 539.

<sup>359</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 178.

<sup>360</sup> Ver Corte IDH, Caso Durand y Ugarte. Sentencia de 16 de agosto de 2000, Serie C No. 68, párr. 102; Caso Cantoral Benavides, Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 164; Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 136; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 113; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24, entre otros. CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr. 246.

<sup>361</sup> Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

<sup>362</sup> CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr. 248.

<sup>363</sup> CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr. 251.

<sup>364</sup> Código penal colombiano, Art. 347 "El que por cualquier medio atemorice o amenace a una persona, familia, comunidad o institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella, incurrirá por esta sola conducta, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

y sancionar a los responsables<sup>365</sup>, con el fin de identificar y resolver las causas; y así evitar su repetición. Han destacado que para garantizar la protección de las personas defensoras, es una obligación fundamental del Estado la lucha contra la impunidad en relación con los ataques en su contra<sup>366</sup>.

227. La Comisión y Corte IDH han establecido que la impunidad –entendida como la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena- propicia la repetición crónica de violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares. La impunidad es una de las causas que posibilita la continuidad de actos de hostigamiento, ataques y asesinatos contra personas defensoras, incrementa la situación de indefensión y desprotección en la que se encuentran y tiene un efecto amedrentador e intimidatorio<sup>367</sup> en ellas, en otros defensores y defensoras, en las personas que acuden a ellos y quienes estén vinculados a su trabajo.

228. Los Estados deben de reconocer de manera pública y difundir en las entidades públicas que el medio más eficaz para proteger a las personas defensoras de derechos humanos es investigar. Es así que, el cumplimiento de la obligación del Estado de investigar las violaciones cometidas contra las personas defensoras, cuando se lleva a cabo en forma diligente, resulta en una importante medida de prevención y de no repetición. Ello implica la realización de investigaciones serias, independientes, transparentes y oportunas para identificar a los autores intelectuales y materiales, procesarlos y garantizar una reparación adecuada<sup>368</sup>.

229. A este respecto, la Corte IDH ha destacado que la obligación de debida diligencia implica que las investigaciones penales agoten todas las líneas lógicas de investigación. Esto exige que las investigaciones impulsadas por el Estado tomen en cuenta “la complejidad de los hechos, el contexto en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión”, asegurando que no haya omisiones en el recaudo de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación<sup>369</sup>. La investigación debe incluir las circunstancias que pudieran incidir en el nivel de riesgo que corre la persona defensora; el tipo de amenazas o ataques que se han realizado en su contra; y su nivel de repetición o incremento.

230. La Corte ha establecido que, en aras de garantizar su efectividad, en la investigación de violaciones a los derechos humanos se debe evitar omisiones en la recaudación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación y en este sentido ha señalado que la misma no es diligente, seria y efectiva en casos en los que no se ha tenido en cuenta el contexto de los hechos de la labor de defensa de los derechos humanos, así como otras labores y actividades<sup>370</sup>. Las investigaciones deben tomar en cuenta el rol del defensor o defensora como punto de partida.

231. Los Estados tienen la obligación de asegurar una justicia imparcial, oportuna y oficiosa, que implique una búsqueda exhaustiva de toda la información para diseñar y ejecutar una investigación que

---

<sup>365</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 233.

<sup>366</sup> Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, párr. 145; CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 28.

<sup>367</sup> Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Serie C No. 121, párr. 78.

<sup>368</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 287(25).

<sup>369</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 158; Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de mayo de 2010, Serie C No. 213, párr. 106-110 y 167.

<sup>370</sup> Corte IDH. [Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas](#). Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, paras. 216 y 237.

conduzca al debido análisis de las hipótesis de autoría, por acción o por omisión, en diferentes niveles, explorando todas las líneas investigativas pertinentes para identificar a los autores<sup>371</sup>.

232. La obligación de conducir la investigación con debida diligencia y agotar todas las líneas lógicas de indagación reviste especial relevancia en casos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos, dado que una investigación que no pondere aspectos vinculados con el contexto, como su actividad profesional o personal y los derechos que defiende, tendrá menos posibilidades de conseguir resultados y permite cuestionar la voluntad de las autoridades de esclarecer los delitos sujetos a investigación y la responsabilidad internacional.

233. En la práctica, si un Estado no impulsa y practica las diligencias esenciales, habiéndose solo abocado a i) practicar un gran número de diligencias sin estar orientadas a conducir a la verdad, ii) la sola apertura y permanencia de las investigaciones a lo largo del tiempo sin actividad, o incluso iii) la obtención de resultados que aisladamente pudieran tener este tipo de investigaciones, no se satisface el requisito de debida diligencia. La debida diligencia exige que el órgano que investiga lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el objetivo que se persigue. De otro modo, la investigación no es efectiva en los términos de la Convención Americana<sup>372</sup>.

234. El cumplimiento de los deberes de investigación y de sanción a los responsables se encuentra, ampliamente relacionado con el “derecho que asiste a los familiares de las presuntas víctimas de conocer lo que sucedió y de saber quiénes fueron los responsables de los respectivos hechos<sup>373</sup>, por tanto, las autoridades deberán asegurar el conocimiento de la verdad por parte de los familiares de las defensoras y defensores que han sido afectados irremediablemente en sus derechos humanos<sup>374</sup>.

235. A mayor abundancia, la Comisión también ha indicado que de conformidad con el estándar de debida diligencia, cuando existen alegatos respecto a que un delito pudo constituir una represalia a las labores de una persona defensora, la autoridad investigadora necesariamente debe investigar dicho posible móvil<sup>375</sup>. Por lo tanto, es necesario que el Estado lleve a cabo las primeras diligencias con toda acuciosidad y todas las diligencias pertinentes a fin de determinar si los indicios existentes podrían haber estado vinculados a la labor de la persona defensora. La debida diligencia no quedará acreditada, si el Estado ignora de manera deliberada esta hipótesis del delito o no la investiga de manera exhaustiva.

236. De igual manera, las investigaciones deben tomar en cuenta la complejidad de los hechos, el contexto en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión, asegurando que no haya omisiones en el recaudo de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación. Entre los aspectos que el Estado debe investigar se encuentran por ejemplo: el tipo de actividad que realizaba la persona defensora al momento de las agresiones y qué personas o intereses se podrían encontrar contrapuestos o podrían ser

---

<sup>371</sup> Corte IDH. [Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras](#), Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 47; [Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua](#). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 143.

<sup>372</sup> Corte IDH. *Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1º de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 83, y *Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador*, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, párr. 62; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr.200.

<sup>373</sup> Corte IDH. *Caso García Prieto y otros Vs. El Salvador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, párr. 102. Corte IDH. *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 105; CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 237.

<sup>374</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 237.

<sup>375</sup> *Cfr.* CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 68.

afectados por dicha actividad<sup>376</sup>. La responsabilidad del Estado se deriva en caso de no haber adoptado las diligencias pertinentes a fin de determinar si los indicios existentes podrían haber estado vinculados a dicho móvil<sup>377</sup>.

237. Como parte de la obligación estatal la Corte IDH ha analizado la seriedad en la investigación en las primeras diligencias, en relación a la muerte de una persona defensoras. La Corte IDH ha establecido que la eficiente determinación de la verdad en el marco de la obligación de investigar una muerte, debe mostrarse desde las primeras diligencias con toda acuciosidad<sup>378</sup>. La Corte IDH ha sido exhaustiva al indicar cuáles son los deberes de las autoridades estatales que conducen una investigación por la muerte de una persona defensora<sup>379</sup>.

238. La CIDH además ha recomendado fortalecer la capacidad institucional para combatir el patrón de impunidad frente a casos de amenazas y muertes de defensoras y defensores, mediante la elaboración de protocolos de investigación que teniendo en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos permitan un desarrollo exhaustivo de la investigación bajo la hipótesis de que el delito se cometió como represalia o a fin de impedir a la labor de la persona defensora.<sup>380</sup> Para ello es necesario coordinar, unificar y sistematizar las investigaciones sobre actos de agresión y hostigamiento cometidos contra las personas defensoras y sus organizaciones, con particular atención en aquellos actos cometidos contra las mismas personas y los patrones que de dichos actos se deriven. Asimismo, recomienda la adopción de políticas para el fortalecimiento de la confianza en las instituciones llamadas a investigar y judicializar los delitos cometidos contra las personas defensoras.

239. En la búsqueda de patrones que puedan conducir a la obtención de resultados, las y los funcionarios llamados a investigar se deben hacer a la tarea de unir criterios y no fragmentarlos, utilizando todos los medios disponibles para llevar a cabo aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Por ejemplo, la consideración de un mismo *modus operandi* en torno a delitos cometidos contra un número de líderes sociales o dirigentes de movimientos políticos de oposición, puede comportar la identificación de un patrón o de un elemento común de sistematicidad.

240. Otro aspecto importante a destacar es la obligación de efectuar investigaciones en un plazo razonable. Para ello, las autoridades responsables de la investigación deben conducir las actuaciones en forma expedita, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos que conduzcan a la impunidad y vulneren la debida protección judicial, a fin de proteger los intereses de las víctimas, preservar la prueba e incluso salvaguardar los derechos de toda persona que en el contexto de la investigación sea considerada sospechosa<sup>381</sup>. De igual manera, deberá incluir las circunstancias que pudieran incidir en el nivel de riesgo que corre la persona defensora; el tipo de amenazas o ataques que se han realizado en su contra; y su nivel de repetición o incremento.

---

<sup>376</sup> Corte IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 216.

<sup>377</sup> Corte IDH. [Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras](#), Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 54; *Cfr.* Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 220.

<sup>378</sup> Corte IDH. *Cfr. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 26 de noviembre de 2003. Serie C No. 102, párr. 127, y *Caso Luna López Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 159; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 204.

<sup>379</sup> Corte IDH, *Cfr. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 26 de noviembre de 2003. Serie C No. 102, párr. 127, y *Caso Luna López Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 159; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 205 y s.s.

<sup>380</sup> CIDH, [Informe No 56/12. Caso No. 12.775. Florentín Gudiel Ramos, Makrina Gudiel Álvarez y otros vs. Guatemala](#), 21 de marzo de 2012, párr. 220.

<sup>381</sup> CIDH Informe No. 05/03 Jesús María Valle Jaramillo Vs. Colombia (Admisibilidad), 20 de febrero de 2003, párr. 31.

241. El rol de los operadores de justicia es fundamental para el acceso a la justicia de personas defensoras víctimas de violaciones de derechos humanos, ya que a través del aseguramiento del desempeño adecuado de las funciones jurisdiccionales, garantizan que tanto la investigación como el proceso, se desarrollen conforme a los estándares internacionales de derechos humanos. Los operadores de justicia deben velar por el acceso a la justicia de las personas defensoras, la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe y lealtad procesal. Deben garantizar que tanto la investigación como el proceso, se desarrollen conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.

242. Los operadores de justicia deben además tomar en cuenta los instrumentos internacionales que protegen a las personas defensoras. Es decir, efectuar un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana. Los operadores de justicia deben velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe y lealtad procesal<sup>382</sup>.

243. En esta línea resulta fundamental que los mecanismos de protección se articulen con las instancias correspondientes de investigación, a fin de esclarecer las fuentes de riesgo, así como identificar y sancionar a posibles perpetradores. El avance de las investigaciones permitiría, además, complementar la eficacia de las medidas de protección adoptadas y desactivar los elementos que ponen en peligro a las personas amparadas por los programas de protección<sup>383</sup>.

244. La articulación de las diferentes instituciones que realizan actividades de investigación y judicialización de amenazas y ataques a defensores redundan en la eficacia de dichas actividades, evitándose duplicaciones y logrando la ejecución de procedimientos más rápidos y eficientes. La Comisión considera de suma importancia la articulación interinstitucional entre las jurisdicciones penal ordinaria, indígena, penal militar y de las demás instituciones estatales relacionadas, con la JEP<sup>384</sup>.

245. A este respecto, la Comisión valora que el Acuerdo de Paz establezca que el Gobierno fortalecerá la coordinación de las organizaciones de defensa de derechos humanos, en particular las que trabajan en contextos rurales, con la FGN para el impulso y seguimiento, caso por caso, a las denuncias e investigaciones por violaciones a los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos y que se presentarán informes públicos de avance cada tres meses<sup>385</sup>.

246. Cabe señalar que la Comisión también ha emitido recomendaciones para personas defensoras de derechos específicos. Por ejemplo, ha recomendado a los Estados, llevar a cabo medidas que garanticen investigaciones efectivas sobre los homicidios y otros actos de violencia contra defensoras y defensores de derechos humanos de personas LGBTI. Ha indicado que las autoridades deben realizar un análisis exhaustivo de todas las posibles hipótesis del crimen y establecer si el motivo del crimen fue el trabajo de la víctima en la defensa y promoción de los derechos humanos y/o su orientación sexual o identidad de género<sup>386</sup>.

247. Asimismo, la Comisión hace hincapié en el deber del Estado de fortalecer los medios de investigación de aquellas amenazas realizadas a través de medios electrónicos a fin de que éstas puedan ser efectivamente investigadas, que su investigación permita la sanción de los responsables y que ésta modalidad de delito -que se ha incrementado en Colombia en los últimos años- no quede en la impunidad.

<sup>382</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 287(21).

<sup>383</sup> CIDH, [Situación de los derechos humanos en México](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 453.

<sup>384</sup> Cfr. CIDH, Informe Anual 2016 Cap. V Seguimiento de recomendaciones, Colombia, párr. 136.

<sup>385</sup> Acuerdo de Paz, 5.2.2.

<sup>386</sup> CIDH, [Violencia contra personas LGBTI](#), OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36, 12 noviembre 2015, recomendación 88.

248. Como ejemplo de buena práctica en relación con las investigaciones la CIDH valora la conformación de un grupo de tareas especiales para la priorización de la investigación y judicialización de casos relacionados con la victimización de defensoras y defensores de derechos humanos con temáticas de enfoque diferencial transversal, en los casos de homicidios, tentativas de homicidios y amenazas, u otras conductas punibles contra líderes indígenas y afrocolombianos que adelantan actividades relacionadas con la defensa de los derechos y el territorio de sus comunidades contra reclamantes y servidores públicos, entre otros agentes relacionados con procesos de restitución de tierras, o en situación de amenazas colectivas a defensoras y defensores de derechos humanos<sup>387</sup>.

---

<sup>387</sup> FGN, Resolución 1783 de 31 de agosto de 2015.

## VI. RESPUESTA INSTITUCIONAL SOBRE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

249. Desde su informe Verdad Justicia y Reparación de 2013, la Comisión ha recomendado de manera sostenida al Estado Colombiano desarrollar políticas públicas integrales y efectivas para la protección de personas defensoras de derechos humanos que se encuentren en una situación de riesgo, con especial atención a quienes se encuentran en condiciones especiales de vulnerabilidad<sup>388</sup>. Esta recomendación fue reiterada por la CIDH al finalizar su visita de trabajo en el país en noviembre de 2018.

250. La Comisión observa que el Estado colombiano ha implementado una serie de cuerpos normativos y actos administrativos tendientes a la protección de estos colectivos, así como a la creación de una política pública en la materia. La Comisión saluda estos esfuerzos, y al mismo tiempo identifica algunos desafíos persistentes. En las siguientes secciones se registran tanto los avances normativos como los desafíos pendientes.

### A. Marco normativo en materia de prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz

251. Durante el periodo temporal analizado, la Comisión observó la adopción de medidas legislativas y administrativas por parte del Estado colombiano para abordar la situación de riesgo ante el incremento en las agresiones que enfrentan las personas defensoras en el país.

252. En 2016 la Fiscalía General de la Nación se estableció la Directiva 011 sobre la investigación de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos, la cual adopta el concepto de defensor de derechos dentro de la ruta metodológica de la investigación criminal en casos de homicidios de personas defensoras y recogen otras disposiciones relacionadas con el delito de amenazas. Esta resolución fue recibida de manera positiva por parte de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, en virtud de considerar el valor de las personas defensoras en la sociedad, la importancia de su labor en la protección de los derechos humanos, y el amplio espectro que este perfil implica<sup>389</sup>.

253. En el 2017 se adoptaron importantes medidas legislativas como resultado del inicio de la implementación de las obligaciones contenidas en el Acuerdo de Paz. Entre otras, se aprobó el Decreto Ley 154 el 3 de febrero de 2017, con el cual se creó la Comisión Nacional de Seguridad (CNGS) cuyo objetivo es diseñar y hacer seguimiento a la política pública y criminal para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensoras y defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz<sup>390</sup>. En su informe a la CIDH, el Estado señaló que como parte de las actividades realizadas por la CNGS, el 20 de enero de 2019 se llevó a cabo una reunión encabezada por el Presidente de la República, en la cual se continuó con la articulación y coordinación del trabajo interinstitucional y se estableció la necesidad de que esta Comisión trabajara de manera conjunta con el Plan de Acción Oportuna para la Prevención y Protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO)<sup>391</sup>.

<sup>388</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 1200, Recomendación 5.

<sup>389</sup> ONU, [Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), A/HRC/34/3/Add.3, 15 de marzo de 2017, párr. 61; Programa Somos Defensores, [La naranja mecánica: informe anual 2018 sistema de información sobre agresiones contra defensores de DDHH en Colombia SIADDHH](#), 2019, p. 63.

<sup>390</sup> CIDH, Informe Anual 2017, [Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), párr. 382; Gobierno de Colombia, [Garantías de Seguridad: a un año de implementación](#), 2018, p. 52.

<sup>391</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 19.

254. De igual manera, la Comisión conoció sobre la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) mediante el Decreto Ley 895 de 2017. Este sistema hace referencia a los derechos y garantías en el ejercicio de la oposición política y brinda garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución<sup>392</sup>. Asimismo, se busca fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo. A través del Sistema de Alertas Tempranas se busca la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de organizaciones criminales que pudieran poner en riesgo la implementación del Acuerdo, así como ante cualquier hecho o conducta criminal en contra de personas defensoras de derechos humanos<sup>393</sup>.

255. Un paso importante para la investigación de los delitos cometidos contra estos colectivos fue la creación de la Unidad Especial de Investigación al interior de la FGN diseñada para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra personas defensoras, movimientos sociales o políticos o que amenacen o atenten contra quienes participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo<sup>394</sup>. Al respecto, el Estado informó que esta Unidad está conformada por un Cuerpo Élite que cuenta con 1.123 oficiales de policía, encabezados por 120 expertos en investigación criminal y 40 analistas, los cuales liderarán un modelo investigativo integral alineado con la Unidad Especial de Investigación de la FGN para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios de líderes sociales<sup>395</sup>.

256. De igual forma, la CIDH destaca la adopción por parte de la Procuraduría General de la Nación de la Directiva No. 002 del 14 de junio de 2017 sobre los “Lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores de derechos humanos y sus organizaciones, integrantes de los movimientos políticos, líderes políticos sociales y sus organizaciones” como una medida para continuar avanzando en el reconocimiento de la importante labor que los defensores desarrollan<sup>396</sup>. Asimismo, la FGN adoptó la Directiva No. 0002 de sobre lineamientos para la investigación de crímenes cometidos en contra de defensores de derechos humanos en noviembre de 2017 con la cooperación técnica de la CIDH<sup>397</sup>.

257. En diciembre de 2017 se emitió el Decreto N° 2.124 que reglamenta el Sistema de Prevención y Alerta Temprana para la reacción rápida a la presencia y actividades de las organizaciones, hechos que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final. La Comisión observa que este sistema de prevención y alerta tiene dos componentes, uno de alerta temprana en la Defensoría del Pueblo, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales; y otro de respuesta y reacción rápida en el Gobierno Nacional, con la participación de las entidades territoriales, coordinado por el Ministerio del Interior<sup>398</sup>. De acuerdo con el Defensor del Pueblo, este mecanismo permitió emitir aproximadamente 77 instrumentos de prevención de situaciones de riesgo hasta octubre de 2018, en el territorio nacional en los que se establece la transformación del conflicto armado en el país y se

<sup>392</sup> Presidencia de la República, [Decreto Ley 895-2017](#) “Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”, 29 de mayo de 2017, Art. 2.

<sup>393</sup> Presidencia de la República, [Decreto Ley 895-2017](#) “Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”, 29 de mayo de 2017, Art. 17.

<sup>394</sup> CIDH, Informe Anual 2017, [Capítulo v seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe Verdad, Justicia y Reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), párr. 382; República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017

<sup>395</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017; República de Colombia, Nota S-GAIID-18-076808 de 30 de noviembre de 2018. Observaciones del Estado colombiano frente a apartado sobre Colombia del Capítulo V del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2018.

<sup>396</sup> Procuraduría General de la Nación, [Directiva No. 0002](#), 14 de junio de 2017

<sup>397</sup> CIDH, Informe Anual 2017, [Capítulo v seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe Verdad, Justicia y Reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), párr. 383

<sup>398</sup> República de Colombia, [Decreto N° 2124](#), Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta temprana para la reacción rápida a la presencia y actividades de las organizaciones, hechos que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final, 18 de diciembre de 2017.

contextualizan las situaciones de amenaza de la población no participante de las hostilidades, aún persistentes en Colombia<sup>399</sup>.

258. Por otra parte, el Estado, a través del Ministerio del Interior, emitió una serie de Decretos con miras a establecer programas de protección individual y colectiva de líderes y lideresas en Colombia. Al respecto, se emitió el Decreto N° 1. 581 de 2017 que establece la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades<sup>400</sup>, el Decreto N° 2.078 de 2017, sobre ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades<sup>401</sup> y el Decreto 2. 252 cuyo objeto es especificar los niveles de coordinación entre los gobernadores y alcaldes quienes representan al Presidente de la República desde sus posiciones 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 <sup>402</sup>.

259. Por último, durante el 2018 la Comisión fue informada sobre el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios el cual establece que para los análisis de riesgo y adopción de medidas se contará con la participación activa y efectiva de las organizaciones y comunidades en los territorios para definir el escenario de riesgo y concertación de medidas materiales e inmateriales de prevención, protección y seguridad que tenga en cuenta las condiciones particulares de las comunidades y organizaciones en los territorios, considerando las capacidades reales de las entidades comprometidas, el principio de progresividad y los criterios de focalización y priorización<sup>403</sup>.

260. Del mismo modo, la Comisión toma nota de las diversas acciones implementadas por el Estado con el fin de dar respuesta oportuna a la situación de mujeres defensoras. El Estado informó sobre la creación de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos en agosto de 2016 a través de la cual se pretende abordar con perspectiva de género los casos de amenazas y agresiones cometidas contra este colectivo<sup>404</sup>. Asimismo, la Comisión conoció sobre la adopción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de derechos humanos que contiene medidas específicas para la protección e integridad de las mujeres que trabajan por la defensa de los derechos humanos<sup>405</sup>. No obstante, organizaciones de la sociedad civil informaron a la CIDH que hasta mayo del 2019 ninguna de las acciones propuestas para la implementación del Programa Integral de Garantías se habrían implementado<sup>406</sup>. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló algunas acciones implementadas dentro del Programa Integral de Garantías, como ejercicios de territorialización del mismo y la estrategia de implementación a través de dos proyectos pilotos desarrollados en Putumayo y Montes de María, bajo un enfoque territorial y de género<sup>407</sup>.

261. La Comisión saluda los avances normativos, tanto de carácter legal y administrativos, así como los institucionales llevados a cabo por el Estado para visibilizar, atender y proteger a las personas defensoras de derechos humanos, sus actividades y aportes a la sociedad; y recuerda que es fundamental que en la aplicación de cualquier marco normativo, los programas de protección cuenten con los recursos presupuestarios, materiales y humanos suficientes, estos últimos entrenados y capacitados para recibir las solicitudes de protección, evaluar el nivel de riesgo, adoptar e instrumentar las medidas de protección, así

---

<sup>399</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, Nota remitida a la CIDH el 29 de octubre de 2018, aportes para el seguimiento del cumplimiento a las recomendaciones incluidas en el Informe Verdad Justicia y Reparación. p. 11.

<sup>400</sup> Ministerio del Interior, [Decreto No. 1581](#) del 28 de septiembre de 2017.

<sup>401</sup> Ministerio del Interior, [Decreto No. 2078](#) del 07 de diciembre de 2017.

<sup>402</sup> Ministerio del Interior, [Decreto No. 2275](#) del 29 de diciembre de 2017.

<sup>403</sup> República de Colombia, Ministerio del Interior, Decreto N° 660 que crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones, 17 de abril de 2018, art. 2.4.1.7.6.11.

<sup>406</sup> Información recibida de la Corporación Sisma Mujer el 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH.

<sup>407</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 20.

como monitorear las medidas que se encuentren vigentes<sup>408</sup>. En sus observaciones, el Estado señaló que la UNP cuenta con más de 688 mil millones de pesos para su funcionamiento e inversión, y que como compromiso del Gobierno Nacional para la protección de personas defensoras de derechos humanos, para el año 2020 se tendría previsto un presupuesto de más de 900 mil millones de pesos<sup>409</sup>. La Comisión toma nota de los recursos destinados por el Estado a la UNP, los cuales permitirán atender los grandes requerimientos para la protección de las personas defensoras de derechos humanos en situación de riesgo.

262. La Comisión subraya que el derecho de acceso a la información de las y los defensores de derechos humanos es esencial para el ejercicio del derecho a defender los derechos, ya que permite participar en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho derecho. Al respecto, la CIDH ha reiterado que para que los Estados garanticen el ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información por parte de defensores y defensoras de derechos humanos, la gestión estatal debe regirse por los principios de máxima divulgación y de buena fe. En este sentido, la Comisión llama al Estado de Colombia a permitir y facilitar a las y los defensores de derechos humanos, y la sociedad civil en general, la información sobre las medidas adoptadas para la protección y la investigación de los delitos cometidos en contra de este colectivo<sup>410</sup>.

263. Asimismo, la CIDH insta al Estado a fomentar la coordinación y articulación entre la diversidad de instituciones y programas creados como resultado del Acuerdo de Paz con el objetivo de lograr el efectivo cumplimiento del fin para el que fueron concebidos.

## **B. Espacios de diálogo y diseño de una política pública integral para la protección de personas defensoras, líderes y lideresas sociales**

264. Como parte de las medidas de prevención y protección para personas defensoras, la Comisión ha llamado a los Estados a crear espacios de diálogo abierto entre los altos niveles del gobierno y organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, con el fin de recibir sus opiniones respecto de políticas públicas y el efecto que tienen en su trabajo. La CIDH advierte que la participación activa de las organizaciones de derechos humanos en relación con estas políticas públicas es fundamental<sup>411</sup>.

265. La Comisión fue informada sobre diversos mecanismos de diálogo implementados por el Estado colombiano con miras a establecer una política pública efectiva sobre la materia. Desde el 2009, a través del Proceso Nacional de Garantías para la labores de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales el Estado inició un proceso de diálogo a través de la Mesa Nacional de Garantías (MNG). Esta Mesa constituye un escenario de interlocución y diálogo entre las instituciones del Estado y las organizaciones defensoras de derechos humanos cuyo objetivo es desarrollar de manera conjunta estrategias y acciones de prevención, protección e investigación sobre la materia<sup>412</sup>. Al respecto, el Estado señaló que a través de Mesas Territoriales de Garantías se han priorizado 14 departamentos más afectados por el conflicto

<sup>408</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 155.

<sup>409</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 20.

<sup>410</sup> Sobre el particular, respecto a la producción y el acceso a la información como garantía de transparencia y rendición de cuentas, ver CIDH, [Políticas públicas con enfoque de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191, 15 de septiembre de 2018.

<sup>411</sup> CIDH, [Políticas públicas con enfoque de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191, 15 de septiembre de 2018, párr. 58; CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 142; CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 285, Recomendación 5.

<sup>412</sup> Más información sobre el Proceso Nacional de Garantías y la Mesa Nacional de Grantías disponible en: <http://www.tudefiendemisderechos.com/procesoNacional.php>

y donde existen manifestaciones de conflictividad social, procurando un trabajo articulado con las autoridades locales y regionales y las organizaciones sociales en el territorio<sup>413</sup>.

266. Al respecto, preocupa a la CIDH que organizaciones de la sociedad civil manifestaron que la MNG ha presentado diversos obstáculos tales como la falta de sensibilización acerca de la importancia del tema, la dificultad en la convocatoria por parte del Gobierno Nacional y de los gobiernos departamentales para la instalación y/o reactivación de estos espacios y el incumplimiento de los compromisos adquiridos<sup>414</sup>. Las organizaciones informaron a la CIDH que la última sesión de la Mesa fue en abril 2018 y que esperaban una nueva convocatoria en mayo de 2019. El Estado por su parte informó que el 12 de febrero de 2019 se realizó una reunión del Grupo de Apoyo de la MNG en la cual se acordó la reactivación del trabajo en esta instancia y retomar las Mesas Territoriales de Garantías donde se desarrollarán subgrupos de trabajo en temas de prevención, protección e investigación<sup>415</sup>. Esta reactivación se habría dado el 30 de mayo de 2019 en la ciudad de Popayán<sup>416</sup>.

267. En relación con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), creada en 2017, la CIDH fue informada que su función sería diseñar una política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales responsables de los delitos cometidos contra personas defensoras<sup>417</sup>. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil señalaron que esta Comisión habría entrado en un período de inactividad como consecuencia de la falta de voluntad gubernamental<sup>418</sup>. Mencionaron que la única sesión posterior fue el 30 de enero de 2019 y que no existirían avances en la creación de un plan de acción permanente ni una propuesta de evaluación de los impactos, así como los posibles resultados en cuanto al desmantelamiento de estructuras criminales<sup>419</sup>. Por su parte, el Estado indicó que durante la reunión del 30 de enero se acordó continuar con la articulación y coordinación del trabajo interinstitucional y se estableció la necesidad de que la CNGS trabajara de manera conjunta al Plan de Acción Oportuna para la Prevención y Protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO)<sup>420</sup>.

268. En relación con el PAO, durante su visita de trabajo las autoridades informaron a la CIDH sobre diversas acciones de coordinación interna para lograr estructurar una política pública de protección integral a personas defensoras y líderes sociales. De acuerdo con el Estado, este Programa se concibe como un conjunto de acciones articuladas con el propósito de dar respuesta a la situación de violencia contra este colectivo<sup>421</sup>.

269. El Estado señaló que este Plan prevé la construcción de una política pública integral para la garantía de la defensa de los derechos humanos. Actualmente se estaría adelantando el proceso de formulación de dicha política con un enfoque diferencial, de equidad, étnico y territorial. Indicó que el Ministerio del Interior elaboró un proyecto de ruta que prevé iniciar de manera inmediata las mesas de trabajo y consolidar un solo documento. De igual manera, se prevé un proceso de concertación sobre esta

<sup>413</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-18-076808 de 30 de noviembre de 2018. Observaciones del Estado colombiano frente a apartado sobre Colombia del Capítulo V del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2018, p. 120.

<sup>414</sup> Información recibida de la Organización Comité de Solidaridad con los Presos Políticos el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>415</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 19 y 24.

<sup>416</sup> Defensoría del Pueblo, [Informe Seguimiento At 026-18 - Personas Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales](#), agosto de 2019, p. 36

<sup>417</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho, [Decreto No. 154](#) del 3 de febrero de 2017.

<sup>418</sup> Información recibida de la Organización Comisión Colombiana de Juristas el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH

<sup>419</sup> Información recibida de la Organización Comisión Colombiana de Juristas el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH; Información recibida de la Organización Peace Brigades International el 31 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH

<sup>420</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 19

<sup>421</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 17

política que contaría con la participación de sociedad civil, organismos internacionales e instituciones gubernamentales<sup>422</sup>.

270. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó sobre la construcción de la Política Pública Integral para la Labor de Defensa de Derechos Humanos. Indicó que dentro del Plan Nacional de Desarrollo se estableció como meta formular e implementar la Política Pública Nacional de Prevención y Protección de Líderes Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de Derechos Humanos. Señaló haber realizado talleres territoriales organizados conjuntamente con el Comité Nacional para el proceso de elaboración de esta Política, en donde participaron aproximadamente 370 personas defensoras<sup>423</sup>.

271. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación por diversos aspectos del PAO. Entre otros, señalaron que el PAO pretendería reemplazar las funciones realizadas por la CNGS, cuando el referido Plan no contaría con la capacidad de articular todas las instancias ya existentes y parecería no recoger los avances logrados con anterioridad por los diversos mecanismos previos. Indicaron que estaría compuesto únicamente por miembros del Estado, mientras que la CNGS contraría con la participación de sociedad civil<sup>424</sup>. De igual manera, expresaron su preocupación en virtud de que la intervención sería primordialmente militar y buscaría estrechar las relaciones de las fuerzas armadas con la población civil. Señalaron la falta de participación de sociedad civil y de poblaciones étnicamente diferenciadas en el diseño dicho Plan<sup>425</sup>. Asimismo, expresaron la falta de capacidad del PAO para articular todas las instancias existentes para la protección de personas defensoras y no toma en consideración los avances logrados en instancias anteriores a su creación<sup>426</sup>.

272. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado destacó que “las acciones del PAO y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad no son contradictorias, repetitivas o excluyentes, sino complementarias, aún en el entendido que se pueden resaltar como diferencias entre la Comisión y el PAO que la primera busca el desmantelamiento de las organizaciones que realizan agresiones contra los distintos tipos de liderazgo, mientras que el segundo busca coordinar acciones interinstitucionales para la prevención y protección individual y colectiva para los líderes sociales”<sup>427</sup>.

273. La Comisión valora las diversas iniciativas y programas adoptados por el Estado con el objetivo de hacer frente a la situación de violencia contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Al respecto, la Comisión ha sostenido que la multiplicidad y dispersión de programas puede agregar el reto de que las instituciones trabajen de manera coordinada<sup>428</sup>. En este sentido, resulta necesario que las múltiples instituciones busquen coordinarse y retroalimentarse recíprocamente haciendo una reflexión sobre la eficacia de las instituciones previamente creadas y las lecciones aprendidas así como evitar la burocratización de los mismos<sup>429</sup>.

274. La Comisión insta al Estado a continuar fomentando espacios de diálogo ya establecidos como la Mesa Nacional de Garantías y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad con el objetivo de convocar a las organizaciones de la sociedad civil a participar en el diseño e implementación de políticas

<sup>422</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 17.

<sup>423</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 21.

<sup>424</sup> Información recibida de la Organización Comisión Colombiana de Juristas el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>425</sup> Información recibida de la organización Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH.

<sup>426</sup> Información recibida de la Organización Comisión Colombiana de Juristas el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>427</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 22.

<sup>428</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 154.

<sup>429</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 460, recomendación 4.

integrales de prevención y protección de personas defensoras. Asimismo, reitera la importancia que los nuevos programas implementados no debiliten o ignoren la labor realizada con anterioridad. Tal y como lo ha sostenido la Comisión, la multiplicidad y dispersión de programas puede agregar el reto de que las instituciones trabajen de manera coordinada<sup>430</sup>. En este sentido, resulta necesario que las múltiples instituciones busquen de una parte coordinar sus acciones y de otra retroalimentarse y fortalecerse recíprocamente, haciendo una reflexión sobre la eficacia de las instituciones previamente creadas y las lecciones aprendidas, así como evitar la burocratización de los mismos y asegurar el cabal cumplimiento de sus misiones.

### C. Medidas de prevención y protección implementadas por el Estado

275. En materia de prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos, el Estado colombiano cuenta con diversos mecanismos, dentro de los cuales destacan el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y las medidas de protección otorgadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP).

#### 1. Sistema de Alertas Tempranas (SAT)

276. El SAT es un instrumento utilizado por la Defensoría del Pueblo a través del cual recolecta, verifica y analiza información respecto a la situación de vulnerabilidad y riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado y advierte a las autoridades competentes sobre el mismo con el fin de que se brinde una atención oportuna. Como parte de las funciones de monitoreo de este Sistema, la Defensoría del Pueblo emite Informes de Riesgo en los cuales se señalan recomendaciones a las autoridades competentes con el fin de que adopten acciones de prevención y mitigación de riesgo<sup>431</sup>.

277. En diciembre de 2017 se realizó una actualización al SAT a través de la cual se habilitó para la activación de una reacción rápida por parte de otras instituciones del Estado. Este sistema podrá tener en cuenta las consideraciones que en materia de riesgos y de medidas de protección presenten las organizaciones de defensa de los derechos humanos y las comunidades y tiene un enfoque territorial, diferencial y de género, así como un despliegue preventivo de seguridad nacional y territorial<sup>432</sup>. Con este nuevo esquema, se estableció la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), encargada de coordinar e impulsar medidas preventivas y de reacción rápida por parte de autoridades y entidades<sup>433</sup>.

278. Este nuevo sistema de alertas tempranas, permite a la Defensoría del Pueblo emitirlas de manera autónoma, lo que facilita la oportuna y rápida actuación por parte de las instituciones competentes para proteger los derechos humanos. Adicionalmente, define el alcance y la ruta a seguir por parte del Gobierno nacional para reaccionar de forma inmediata ante las situaciones de riesgo<sup>434</sup>. Este mecanismo es percibido de manera positiva por la población colombiana quienes la consideran como una herramienta efectiva para alertar sobre posibles e inminentes ataques contra personas defensoras<sup>435</sup>. Sin embargo, según

<sup>430</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2013, párr. 154.

<sup>431</sup> Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas SAT, Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm>.

<sup>432</sup> Gobierno de Colombia, [Garantías de Seguridad: a un año de implementación](#), 2018, p. 78.

<sup>433</sup> *Ibidem*. p. 80.

<sup>434</sup> Observatorio para la protección de los Defensores de Derechos Humanos, [Colombia, no hay paz para las personas defensoras de derechos humanos](#), mayo de 2018, p. 52.

<sup>435</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst, Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión](#), p.16.

lo indicado por el Relator Especial sobre la situación de defensores de derechos humanos, existiría una falta de respuesta y de acción coordinada por parte de las autoridades locales en respuesta a estas alertas<sup>436</sup>.

279. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado destacó la labor de las Fuerzas Militares junto con la Policía Nacional, quienes han atendido 133 alertas tempranas, en las que se han solicitado acciones institucionales tales como medidas de prevención, verificación de amenazas, consejos de seguridad, fortalecimiento de capacidades, dispositivos de seguridad y capacitaciones de derechos humanos, entre otras<sup>437</sup>.

## 2. Programas de la Unidad Nacional de Protección

280. Colombia fue el primer país en el hemisferio en crear un programa nacional de protección para personas defensoras de derechos humanos en 1997<sup>438</sup>. Actualmente cuenta con uno de los mecanismos más robustos de la región, dirigido por la Unidad Nacional de Protección (UNP), adscrita al Ministerio del Interior, quien es la encargada de analizar las solicitudes de protección, realizar las evaluaciones de riesgo e implementar las medidas de protección individual y/o colectiva a las que haya lugar, dirigidas a las poblaciones objeto establecidas en el marco legal vigente<sup>439</sup>. Adicionalmente, tras la firma del Acuerdo de Paz, la UNP tiene a su cargo diversas tareas sobre garantías de seguridad contempladas en el mismo<sup>440</sup>.

281. Desde su creación en el año 2011, la UNP ha proporcionado protección a más de 4.000 personas en situación de riesgo, incluyendo personas defensoras de derechos humanos y víctimas del conflicto armado. A lo largo del año 2017, la UNP implementó 411 medidas de protección a personas defensoras, tras haber recibido 3.152 solicitudes en el mismo año<sup>441</sup>. Por su parte, durante su visita de trabajo, la CIDH sostuvo reuniones con autoridades de la UNP, quienes indicaron que actualmente tienen medidas de protección para 6.200 personas, de las cuales 4.367 son defensoras de derechos humanos<sup>442</sup>. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que durante el 2018 se otorgó protección a 4.487 defensores y líderes sociales, mientras que hasta noviembre de 2019 se ha protegido a 4.608 personas defensoras<sup>443</sup>.

### a. Desafíos en la implementación de los Programas de la Unidad Nacional de Protección

282. Con anterioridad, la Comisión ha reconocido los importantes esfuerzos realizados por el Estado de Colombia para lograr una efectiva protección de este colectivo<sup>444</sup>. En efecto, la UNP es una

<sup>436</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst. Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión, p. 16](#); Información recibida de la organización Amnistía Internacional, 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH.

<sup>437</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 23.

<sup>438</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 154.

<sup>439</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-18-076808 de 30 de noviembre de 2018. Observaciones del Estado colombiano frente a apartado sobre Colombia del Capítulo V del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2018, p. 31; Presidencia de la República, [Decreto No. 4065](#) del 31 de octubre de 2011. Artículos 1, 3 y 4.

<sup>440</sup> Establecida en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz

<sup>441</sup> Amnistía Internacional, Américas: Situación de los Mecanismos de Protección para Defensores y Defensoras de los derechos humanos, p. 3

<sup>442</sup> CIDH, Comunicado de prensa No. 08/19, [CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos](#), 15 de enero de 2019.

<sup>443</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 16.

<sup>444</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 166; CIDH, Informe Anual 2016, [Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), párr. 7, 75-77, 85;

institución que ha protegido a miles de personas defensoras de derechos humanos y que ha evitado la consumación de intentos de asesinatos. Al mismo tiempo la Comisión advierte que ante el incremento en la violencia contra este colectivo, la implementación y refuerzo de medidas de protección adecuadas y efectivas revisten una crucial importancia, especialmente al encontrarse el Estado en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz.

283. En este sentido, la Comisión ha identificado desafíos claves para la adecuada implementación en las medidas de protección proporcionadas por la UNP. Durante su visita de trabajo al país, la CIDH sostuvo diversas reuniones con organizaciones de la sociedad civil quienes cuestionaron la eficacia de las medidas de protección otorgadas por esta institución, particularmente en lo que respecta a los análisis de riesgo, los retrasos y la implementación de las medidas de protección, así como de los procedimientos de levantamiento de las medidas.

#### **i. Retrasos en la evaluación de solicitudes y deficiencias en la implementación de medidas de protección**

284. Con anterioridad, la Comisión ha conocido sobre los retrasos existentes entre la solicitud de una medida de protección ante la UNP y su implementación<sup>445</sup>. Según la información aportada por sociedad civil para la elaboración de este informe, la persistencia de estos retrasos continúa siendo un desafío recurrente<sup>446</sup>. Lo anterior fue igualmente corroborado por el Relator Especial de Naciones Unidas durante su visita al país quien recibió información reiterada sobre los retrasos en las evaluaciones de riesgo y la posterior implementación de las medidas de protección de la UNP<sup>447</sup>. Esta situación es de especial preocupación en virtud de la urgencia de medidas efectivas de protección ante el incremento en la violencia contra este colectivo.

285. Por otra parte, la Comisión también fue advertida sobre deficiencias en la implementación las medidas de protección que dificultan e incluso imposibilitan las actividades que las personas defensoras de derechos humanos desempeñan. Organizaciones de la sociedad civil indicaron a la CIDH que con frecuencia las medidas otorgadas para la protección individual no responden en términos de pertinencia u oportunidad y no se adecuan a los contextos de las personas y consecuentemente afectan el desarrollo de sus labores<sup>448</sup>. Por ejemplo, la Comisión conoció, entre otros, casos en que se proporcionó teléfonos móviles a individuos que trabajan en áreas donde no hay red o cobertura; se entregaron chalecos antibalas en zonas geográficas de extremo calor; o no se tomaron en consideración las características geográficas de los territorios donde los peticionarios viajan para el otorgamiento de vehículos, entre otros<sup>449</sup>.

286. El Estado por su parte señaló que las personas beneficiarias del programa de protección que coordina la Unidad Nacional de Protección tienen participación, bien sea directa o a través de sus organizaciones, en las distintas etapas de la ruta de protección<sup>450</sup>. Sobre esto, la Comisión ha sostenido la

<sup>445</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 176; Intervención de la Defensoría del Pueblo en el “Taller de promoción y garantía de la labor de defensores de derechos humanos en Colombia”, Bogotá, Colombia, 22 de febrero de 2017.

<sup>446</sup> Información recibida de la organización Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH; Información recibida de la organización Consultoría DDHH Elementa y CCDI Global, 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH; Información recibida de la organización Consultoría DDHH Elementa y CCDI Global, 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH.

<sup>447</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst, Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión, p. 17](#)

<sup>448</sup> Información recibida de la organización Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH; Información recibida de la Organización SISMA Mujer, el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>449</sup> Información recibida de la Organización Colombia Caravana el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>450</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-18-076808 de 30 de noviembre de 2018. Observaciones del Estado colombiano frente a apartado sobre Colombia del Capítulo V del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2018, p. 125.

importancia de la participación activa y la consulta de personas defensoras de derechos humanos, para el correcto funcionamiento de programas de protección y alienta a que se continúe y promueva esa práctica<sup>451</sup>.

287. De igual manera, integrantes de la sociedad civil manifestaron la falta de entrenamiento específico para los agentes encargados de brindar protección a los beneficiarios y la falta de un entendimiento completo del tipo y de la entidad del riesgo específico enfrentado por los beneficiarios<sup>452</sup>. Sobre esto, el Estado ha señalado que los escoltas han sido capacitados por la UNP en técnicas protectoras, incluyendo la conducción de vehículos y entrenamiento especial en manejo defensivo, ofensivo y evasivo<sup>453</sup>.

288. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó que la UNP se encontraría en un proceso de reingeniería que tendría como objetivo mejorar y fortalecer a nivel nacional y territorial las acciones y mecanismos de prevención y protección, bajo los enfoques de derechos humanos. Destacó que este proceso buscaría disminuir los tiempos de respuesta desde el estudio de las solicitudes de protección hasta la implementación de medidas. En esta reingeniería se tomarían en cuenta los enfoques diferenciales para actores específicos<sup>454</sup>. La Comisión queda atenta a los resultados de los cambios que sean implementados al interior de esta Unidad, los cuales espera que brinden mayor agilidad y eficacia a su gestión.

## ii. Necesidad de medidas de protección con enfoque diferenciado

289. La CIDH ha sido informada sobre la necesidad de adoptar medidas con un enfoque diferencial. Durante la audiencia solicitada por el Estado en el 161° Período de Sesiones de la CIDH, organizaciones de la sociedad civil alertaron a la Comisión de la falta sistemática de tener en cuenta las necesidades de protección de líderes afro-colombianos y defensores de derechos de personas LGBTI; la falta de consulta con líderes indígenas y afro-descendientes para adaptar los esquemas de protección a sus realidades particulares; y la falta de adecuación de las medidas finalmente implementadas<sup>455</sup>.

290. La consideración del enfoque de género en la determinación de las medidas de protección es otro de los principales desafíos que enfrenta la UNP. Organizaciones de la sociedad civil informaron a la CIDH, la ausencia de mecanismos para identificar el riesgo de violencia sexual ya que la mayoría de metodologías de valoración de riesgo están asociadas a problemáticas de mayor impacto para los hombres<sup>456</sup>. Asimismo, informaron sobre agresiones por parte de agentes escoltas contra mujeres defensoras y beneficiarias de esquemas de protección haciendo comentarios de tipo sexual respecto a ellas<sup>457</sup>.

291. Un tema recurrente presentado en diversos momentos ante la CIDH por parte de organizaciones de la sociedad civil es la falta de un enfoque diferenciado, preventivo y colectivo adaptado a la realidad étnica del territorio y a las formas tradicionales de las comunidades indígenas y afrodescendientes en el país. En el marco del 172° Período de Sesiones, organizaciones de la sociedad civil expresaron a la CIDH, la necesidad de concertar con las autoridades indígenas la implementación de medidas de protección y que

<sup>451</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 281; CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 523; Corte IDH. Caso Luna López vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 243.

<sup>452</sup> Información recibida de la Organización Colombia Caravana el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>453</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 12.

<sup>454</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 16.

<sup>455</sup> CIDH, 161° período de sesiones, Audiencia, [Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia](#), 21 de marzo de 2017.

<sup>456</sup> Información recibida de la Organización SISMA Mujer y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>457</sup> Información recibida de la Organización Colombia Caravana el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

los esquemas proporcionados sean implementados con un enfoque étnico<sup>458</sup>. Al respecto, la MAPP/OEA ha señalado la necesidad de implementar medidas de protección con enfoque étnico y conforme a las cosmovisiones sobre la seguridad y territorios colectivos étnicos, tanto indígenas como afrodescendientes<sup>459</sup>.

292. Organizaciones de la sociedad civil manifestaron que en ocasiones, los esquemas de protección proporcionados a comunidades indígenas no concuerdan con las prácticas de estas comunidades. Por ejemplo, indican que los chalecos antibalas y escoltas armados no son coherentes con el compromiso con la no violencia de muchas comunidades indígenas, que buscan simplemente que se reconozca oficialmente el rol que los guardias indígenas desempeñan en sus comunidades con respeto a la protección de aquellas<sup>460</sup>. Por ende, consideran necesario que las medidas de protección mantengan el enfoque étnico, especialmente a través de la protección colectiva con medidas urgentes que faciliten el acceso a medios de comunicación en virtud de que en gran parte de la región no hay señal telefónica o de internet, o bien, de brindarse protección con escoltas que pertenezcan a las comunidades de quienes protegen y que se reconozca la labor de las guardias indígenas<sup>461</sup>. De igual manera, han señalado la necesidad de establecer medidas colectivas de protección de manera efectiva para las comunidades indígenas en riesgo<sup>462</sup>.

293. Al respecto, el Estado informó a la CIDH que la UNP trabaja la inclusión del enfoque étnico en la ruta de protección, tanto de manera individual como colectiva. La ruta de protección individual se generó de manera concertada con la Mesa de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Señaló que se realizó el acondicionamiento de medidas de protección tradicionales del programa por medidas especiales como la vinculación de escoltas de la guardia indígena para sus propios líderes. Respecto a las medidas de carácter colectivo, el Estado indicó que se han analizado 65 casos bajo el enfoque étnico, de los cuales 45 han sido para comunidades indígenas y 20 para comunidades afrocolombianas<sup>463</sup>.

294. Asimismo, el Estado informó a la Comisión sobre la elaboración del Decreto 660 de 2018 a través del cual los riesgos de las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras se evalúan directamente con la participación de la comunidad<sup>464</sup>. Como ejemplo de las medidas colectivas con enfoque diferencial, el Estado mencionó que proporcionó chalecos de identificación, carpa tipo camping, bastón de mando, botas pantaneras, pañoletas de identificación, maletines de campaña y radios de comunicación. De igual manera, indicó que se cuenta con 40 escoltas que son miembros de la Guardia Indígena, sin dotación de arma<sup>465</sup>. No obstante, organizaciones de la sociedad civil manifestaron que a pesar de la promulgación de este Decreto las medidas de protección colectiva no estarían siendo implementadas y que la falta de voluntad política y de recursos a nivel local sería uno de los principales obstáculos<sup>466</sup>.

295. La CIDH ha monitoreado de cerca la situación particular de líderes, lideresas y personas defensoras de comunidades indígenas y afrocolombianas y advierte que las dinámicas de los territorios pueden ser particulares y las necesidades de los líderes y lideresas diferentes, y por ello, el Estado debe tener en cuenta tales especificidades para que las medidas que adopte sean adecuadas y cumplan sus objetivos. Como se señaló en líneas anteriores, la violencia contra tales defensores y defensoras tiene no solo impactos individuales sino también colectivos en comunidades indígenas y afrodescendientes. La Comisión saluda los avances realizados por la UNP en la implementación de medidas de carácter colectivo con un enfoque étnico.

<sup>458</sup> CIDH, Audiencia Pública 172° Periodo de Sesiones, [Implementación de Medidas Cautelares con enfoque étnico diferencial y colectivo en Colombia](#), 9 de mayo de 2019

<sup>459</sup> OEA, [Vigésimo quinto informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA](#), p. 13 y 14

<sup>460</sup> Información recibida de la Organización Colombia Caravana el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>461</sup> Información recibida de la Organización Colectivo FB, 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH.

<sup>462</sup> CAPAZ, [Panorama de las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en riesgo en Colombia 2018 – 2019](#), febrero de 2019, p. 8; Información recibida de la organización Amnistía Internacional, 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH.

<sup>463</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 12.

<sup>464</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-19-019279 de 13 de mayo de 2019, p. 12.

<sup>465</sup> República de Colombia, Información adicional a la Nota MPC/OEA No.:238/2019 de 15 de marzo de 2019, p. 14.

<sup>466</sup> Información recibida de la Organización Amnistía Internacional, 21 de mayo de 2019 en archivo de la CIDH.

Asimismo, invita al Estado a continuar con estos avances y a profundizar en la implementación de un enfoque diferenciado para medidas colectivas, que incluya una perspectiva étnica y racial y que tome en cuenta, *inter alia*, las condiciones de las personas a ser protegidas y la necesidad de medidas de protección culturalmente adecuadas.

### iii. Retiro, suspensión o modificación de los esquemas de protección

296. Otro de los desafíos informados a la CIDH sobre la protección brindada por la UNP es el retiro o suspensión inconsulta de los esquemas de protección otorgados y que en algunos casos los agentes de escolta no han cumplido con sus deberes de protección<sup>467</sup>. La Comisión tuvo conocimiento de esta situación durante su visita, en donde fue informada sobre casos en los que los esquemas de protección proporcionados a personas beneficiarias de medidas cautelares otorgadas por la CIDH fueron retirados unilateralmente<sup>468</sup>. El Relator Especial de Naciones Unidas por su parte, conoció de diversos casos en los que se realizaron cambios de última hora en la implementación de las medidas acordadas<sup>469</sup>.

297. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que para llegar a decidir el retiro o suspensión de medidas de protección, el caso es evaluado por 15 funcionarios expertos que integran el Grupo de Valoración Preliminar y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) de la UNP. Asimismo, previo al retiro o modificación de las medidas de protección, se realiza una notificación personal al beneficiario de la medida, decisión que puede ser revisada a través de un recurso de reposición<sup>470</sup>.

298. La Comisión saluda los esfuerzos realizados por el Estado colombiano en fortalecer la efectividad de las medidas de protección adoptadas por la UNP, así como la importante labor que la UNP desempeña en proteger a las personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Al respecto, ante la persistencia de diversos desafíos en su implementación, la CIDH insta al Estado a mantener una evaluación constante de la efectividad y adecuación de los esquemas de protección en consultas con las organizaciones de la sociedad civil y las personas beneficiarias. Entre otras medidas, el Estado debe procurar que las medidas de protección sean otorgadas de manera pronta y en concertación con las personas beneficiarias. Asimismo, es necesario que el Estado profundice en la implementación de enfoques diferenciados en la aplicación de medidas tanto individuales como colectivas, incluyendo una perspectiva de género, así como una perspectiva étnica y racial y que tome en cuenta, *inter alia*, las condiciones de las personas a ser protegidas y la necesidad de medidas de protección culturalmente adecuadas.

### D. Medidas cautelares dictadas por la CIDH

299. La Comisión tiene la facultad de dictar medidas cautelares según lo establecido en el artículo 25 de su Reglamento<sup>471</sup>. Las medidas cautelares tienen un carácter obligatorio para los Estados, que se sustenta en la obligación general de garantizar los derechos y de adoptar medidas para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención Americana y la Carta de la OEA. Dicho

<sup>467</sup> Observatorio para la protección de los Defensores de Derechos Humanos, [Colombia, no hay paz para las personas defensoras de derechos humanos](#), mayo de 2018, p. 48; Información recibida por la organización Colombian Caravana el 21 de mayo de 2019, en archivo de la CIDH.

<sup>468</sup> CIDH, Comunicado de prensa No. 08/19, [CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos](#), 15 de enero de 2019.

<sup>469</sup> ONU, [El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michel Forst, Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, Declaración de Fin de Misión, p. 19](#)

<sup>470</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-19-049327 de 05 de diciembre de 2019, p. 25.

<sup>471</sup> Art. 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

carácter también se deriva de la competencia conferida a la CIDH para velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados en los artículos 33 y 41 de la Convención Americana<sup>472</sup>.

300. Sobre el efecto de las medidas cautelares, la Corte Constitucional colombiana ha establecido que “su fuerza vinculante en el ordenamiento interno conllevaría, de esta manera, un deber correlativo de las autoridades del Estado de hacer efectivos los deberes de respeto y protección de los derechos fundamentales que tienen asignados”<sup>473</sup>. Según lo ha indicado esa Corte, “sustraerse de dar cumplimiento a las medidas cautelares decretadas por la CIDH sería tanto como desconocer la obligación internacional consagrada en los artículos 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”<sup>474</sup>.

301. Asimismo, la Corte Constitucional ha indicado que “si el actor es beneficiario de medidas cautelares decretadas por un órgano internacional, más allá de toda consideración, las autoridades estatales deben proceder a brindar la protección adecuada y efectiva en orden a garantizar los derechos a la seguridad personal, así como a la vida e integridad, pues es incuestionable la situación de riesgo en que dicho beneficiario se encuentra”<sup>475</sup>. Las medidas que se implementen a favor de personas defensoras, además de ser acordadas en consulta con ellas, deben permitir que las personas protegidas puedan seguir desarrollando sus actividades de defensa de los derechos humanos<sup>476</sup>.

302. La Comisión ha indicado que tales medidas deben estar en vigencia durante el tiempo que así lo requiera y no pueden ser levantadas sin que haya un pronunciamiento en este sentido por su parte<sup>477</sup>. Los Estados deben asegurar que las medidas de seguridad sean efectivamente puestas en práctica durante el tiempo que las condiciones de riesgo lo exijan<sup>478</sup>. Por otra parte, la CIDH ha reconocido que es fundamental que los Estados realicen un análisis de la situación para determinar, en consulta con los beneficiarios, las medidas de protección que se adoptarán para posibilitar un efectivo y diligente cumplimiento de las medidas cautelares. La Comisión entiende que las autoridades realizan un análisis de la situación a fin de otorgar las medidas que se ajusten al riesgo y situación de cada persona beneficiaria o colectivo a ser protegido. No obstante, resalta que los Estados no pueden subordinar la implementación de una medida cautelar dictada por la CIDH a un análisis de riesgo bajo el marco jurídico interno y tampoco debe condicionar la implementación a que haya una denuncia previa. En este sentido, la fase que le corresponde al Estado ante una solicitud de medida de protección proveniente de la CIDH, es la de su implementación y seguimiento, mas no la valoración de los elementos que las motivaron, dentro de los cuales se enmarca la calificación del nivel de riesgo<sup>479</sup>.

---

<sup>472</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), párr. 241; CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 438.

<sup>473</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-524/05, 20 de mayo de 2005, fundamento 7; CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 458.

<sup>474</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-524/05, 20 de mayo de 2005, fundamento 7; CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 458.

<sup>475</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-524/05, 20 de mayo de 2005, fundamento 28; CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 459.

<sup>476</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 134.

<sup>477</sup> Ibidem, recomendación 8.

<sup>478</sup> CIDH, [Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala](#), OEA/Ser.L/VIII.118, Doc. 5 rev.2, 29 de diciembre de 2003, párr. 208.

<sup>479</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 459.

303. Durante el periodo temporal bajo análisis la Comisión Interamericana ha otorgado 13 medidas cautelares que ordenan la protección de la vida e integridad personal de personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Se observa que de las 13 medidas otorgadas, 10 hacen referencia a la situación de riesgo de líderes comunales o comunitarios, indígenas o afrodescendientes, 3 de ellas se refieren a la situación de defensores o defensoras de víctimas del conflicto armado<sup>480</sup>.

304. La Comisión destaca que en todas las medidas cautelares otorgadas durante este periodo de tiempo, las y los beneficiarios manifestaron algún tipo de inconformidad en las medidas de protección que les habrían sido proporcionadas por la UNP de manera previa a solicitar la protección interamericana. De igual forma, la Comisión observa que las y los solicitantes de medidas cautelares habían informado a las autoridades colombianas sobre la situación de riesgo que enfrentarían y presentaron las correspondientes denuncias para su investigación previo a recurrir al mecanismo de la CIDH. Ejemplo de lo anterior serían las medidas otorgadas en beneficio de Dirigentes del Movimiento Político y Social Marcha Patriótica, en las que los beneficiarios destacaron una serie de obstáculos por parte de la UNP, tales como: demoras en el tiempo de respuesta y en la implementación de los esquemas; levantamiento de medidas materiales de protección para determinados dirigentes, desconocimiento de las realidades y contextos territoriales, dificultades para integrar escoltas de confianza y solicitar reparaciones de vehículos, entre otras<sup>481</sup>.

305. Durante el 172º Período de Sesiones se celebró la audiencia sobre *“Implementación de Medidas Cautelares con enfoque étnico diferencial y colectivo en Colombia”* en donde las organizaciones solicitantes expresaron su insatisfacción ante la insuficiencia de las medidas de protección proporcionadas en cumplimiento a las cautelares otorgadas por la Comisión. Particularmente, las organizaciones indicaron la falta de enfoque colectivo toda vez que el Estado se estaría focalizando en la protección individual de las y los líderes y autoridades mediante la implementación de esquemas de protección ajenos a las especificidades de los territorios y que a pesar de los avances por parte del Estado en la implementación de algunas medidas colectivas de protección, éstas han resultado insuficientes, entre otras deficiencias. En su intervención, el Estado informó sobre diversas medidas de protección implementadas con enfoque étnico en favor de las comunidades indígenas Embera Chamí, Alto Gauayabal, Resguardos Gonzaya y Po Piyuya del Pueblo Indígena Siona, entre otras<sup>482</sup>.

306. La Comisión llama al Estado a profundizar el análisis de contexto de las personas defensoras de derechos humanos y a fortalecer la coordinación entre las autoridades a nivel central y local para que estas últimas aporten información valiosa, en conjunto con las personas defensoras, que sea útil para reducir su riesgo cuando se adoptan las medidas de prevención y protección. Asimismo, la Comisión advierte que las dinámicas en los territorios pueden ser particulares y las necesidades de los líderes y lideresas diferentes, por lo que deberá tener en cuenta tales especificidades para que las medidas sean adecuadas y cumplan sus objetivos.

<sup>480</sup> CIDH, [Resolución 87/18](#), MC 204/17, Jani Silva, Hugo Miramar y Saúl Luna (Líderes de la Zona de Reserva Campesina Perla Amazónica) respecto de Colombia, 3 de diciembre de 2018; [Resolución 66/18](#), MC 175/18, Giomar Patricia Riveros Gaitán respecto de Colombia, 27 de agosto de 2018; [Resolución 53/18](#), MC 395/18, Autoridades y miembros de los Resguardos Gonzaya (Buenavista) y Po Piyuya (Santa Cruz de Piñuña Blanco) del Pueblo Indígena Siona (ZioBain) respecto de Colombia, 14 de julio de 2018; [Resolución 30/18](#), MC 210/17, Dirigentes del Movimiento Político y Social Marcha Patriótica, Colombia, 5 de mayo de 2018; [Resolución 19/18](#), MC 400/15, Integrantes de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera respecto de Colombia, 11 de marzo de 2018; [Resolución 6/18](#), MC 140/14, Comunidades, líderes y lideresas afrodescendientes de Jiguamiandó, Curvaradó, Pedeguita y Mancilla, respecto de Colombia AMPLIACIÓN, 7 de febrero de 2018; [Resolución 47/17](#), MC 261/16 Daniel Ernesto Prado Albarracín respecto de Colombia, [Resolución 18/17](#), MC 21/05, Pueblo Indígena Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta respecto de Colombia AMPLIACIÓN, 14 de junio de 2017; [Resolución 5/17](#), MC 522/14, Alberto Yepes Palacio y su hija respecto de Colombia, 10 de febrero de 2017; [Resolución 65/2016](#), MC 382/12, Miembros de la Junta de Acción Comunal de la vereda Rubiales respecto de Colombia, 17 de diciembre de 2016; [Resolución 63/2016](#), MC 658/16, Erlendy Cuero Bravo y otros respecto de Colombia, 6 de diciembre de 2016; [Resolución 52/2016](#), MC 113/14, Luis Ernesto Olave Valencia y su familia respecto de Colombia, 1 de noviembre de 2016; [Resolución 53/2016](#), MC 548/15, Algunos líderes de las comunidades mineras y ancestrales de Remedios y Segovia respecto de Colombia, 1 de noviembre de 2016.

<sup>481</sup> CIDH, [Resolución 30/2018](#), Medida cautelar No. 210-17, Dirigentes del Movimiento Político y Social Marcha Patriótica respecto de Colombia 15 de mayo de 2018, párr. 9.

<sup>482</sup> CIDH, Audiencia 172º Período de Sesiones, [Implementación de Medidas Cautelares con enfoque étnico diferencial y colectivo en Colombia](#), 9 de mayo de 2019.

307. Asimismo, enfatiza que cuando se adopta una medida cautelar, su implementación a través de un mecanismo nacional de protección puede contribuir de manera importante a que dicha medidas tenga la idoneidad y efectividad requerida<sup>483</sup>. De lo contrario, la falta de implementación efectiva de una medida cautelar puede resultar en la responsabilidad internacional del Estado, concretamente en el cumplimiento de su obligación de protección<sup>484</sup>.

---

<sup>483</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 32.

<sup>484</sup> CIDH, [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 284; párr.74.

## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

308. La Comisión reitera que la labor que ejercen las personas defensoras de derechos humanos es fundamental para la consolidación de una sociedad democrática y del Estado de Derecho. En Colombia, las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, han desempeñado un rol fundamental en la búsqueda de la plena vigencia de los derechos humanos, de la paz y el fin del conflicto armado.

309. Frente al incremento de actos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en el país descrito en el presente informe, es prioritario que el Estado colombiano adopte medidas urgentes e integrales para reforzar los sistemas dirigidos a la prevención de la violencia y protección de este colectivo, así como avanzar con la debida diligencia de las investigaciones de delitos cometidos en su contra. Si bien la Comisión nota que el Estado ha adoptado importantes medidas normativas e institucionales para hacer frente a situación, el Estado debe intensificar sus esfuerzos para erradicar los factores de riesgo que originan la violencia contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en el país. Estas medidas deben adoptarse rescatando y reforzando los espacios de diálogo ya consolidados con defensores y defensoras de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil y deben estar dirigidas tanto a la prevención de los ataques en su contra, como en la investigación, juzgamiento, y sanción de los delitos de los que son víctimas.

310. Existe consenso entre las autoridades, organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, sobre el grave problema de violencia que afecta a las personas que defienden derechos humanos y aquellas con liderazgo social y comunal en Colombia, que se ha incrementado a partir de la firma e implementación de los Acuerdos de Paz. Asimismo, tanto el Estado y las organizaciones de la sociedad civil coinciden en la necesidad de adoptar medidas integrales que garanticen la seguridad de estas personas, y prevenir los ataques, garantizar los derechos de las personas agredidas, así como el ejercicio de la defensa de derechos humanos y el liderazgo social y comunitario, e investigar las acciones en su contra. A este respecto, la CIDH, si bien saluda la adopción de nuevas medidas que buscan investigar, prevenir y proteger la labor de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, destaca la importancia de mantener la periodicidad, objetivos y mandatos de esfuerzos previamente trabajados conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil, tales como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad o la Mesa Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos.

311. La Comisión recuerda al Estado de Colombia la importancia de tener en cuenta el nivel de riesgo diferenciado que enfrentan los grupos expuestos en el presente informe en la adopción e implementación de medidas de prevención, investigación y protección, y que por tanto requieren de una protección reforzada y diferenciada.

312. Adicionalmente, la Comisión subraya que el derecho de acceso a la información de las y los defensores de derechos humanos es esencial para el ejercicio del derecho a defender los derechos, ya que permite participar en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho derecho. Al respecto, la CIDH ha reiterado que para que los Estados garanticen el ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información por parte de defensores y defensoras de derechos humanos, la gestión estatal debe regirse por los principios de máxima divulgación y de buena fe. En este sentido, la Comisión llama al Estado de Colombia a permitir y facilitar a las y los defensores de derechos humanos, y la sociedad civil en general, la información sobre las medidas adoptadas para la protección y la investigación de los delitos cometidos en contra de este colectivo.

313. Finalmente la Comisión hace un llamado al Estado colombiano a propiciar un entorno libre de hostilidades y el respeto a las libertades fundamentales de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz para que puedan ejercer libre y eficazmente su labor. Bajo este contexto, la CIDH realiza una serie de recomendaciones al Estado colombiano.

314. A la luz de las anteriores observaciones, la CIDH retoma las siguientes recomendaciones dirigidas al Estado de Colombia en sus Observaciones Preliminares de la visita de trabajo y, con base en la información analizada e incluida en este informe, añade algunas recomendaciones adicionales:

1. Redoblar sus esfuerzos en la implementación del Acuerdo de Paz para que en todo el territorio estén dadas las condiciones para el ejercicio de la defensa de los derechos y de las comunidades;
2. Promover una cultura de legitimación y protección de la labor de las personas defensoras y de sus organizaciones que reconozca públicamente e inequívocamente su papel fundamental para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho. Con este fin, lanzar una campaña de educación y promoción sobre la labor de las personas defensoras de derechos humanos a nivel nacional. Difundir mensajes claros sobre la obligación de las y los operadores de justicia, de respetar y defender los derechos de las personas a través de una Directiva que sea difundida al interior de las instituciones públicas correspondientes.
3. Convocar a las organizaciones sociales para la construcción de una política pública integral de prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales, retomando las mesas de diálogo como la Mesa Nacional de Garantías y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en la que existían acuerdos pactados previamente;
4. Crear un registro completo de todas las agresiones -en sus diferentes modalidades- en contra de quienes defienden derechos humanos o tienen liderazgo social y/o comunal, en el que participen las organizaciones de la sociedad civil. Para ello se debe tener en cuenta los registros previamente construidos;
5. Profundizar el análisis de contexto para la evaluación del riesgo y para la adopción de las medidas de protección, bajo un enfoque diferenciado que tenga en cuenta las situaciones particulares de la población que requiere protección y el lugar en el que ejercen su labor. En especial, incluir el enfoque étnico, colectivo y de género en las medidas de prevención y protección;
6. Implementar debidamente las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana y mantener los esquemas de protección respecto de las personas beneficiarias mientras estén vigentes;
7. Implementar las recomendaciones y decisiones del Sistema Interamericano y Universal;
8. Aumentar el nivel de coordinación entre las autoridades a nivel nacional y local para que las medidas de protección sean adecuadas para resguardar los derechos de las personas defensoras y líderes y asegurando su efectividad en zonas rurales alejadas. En este sentido, acordar las medidas de protección para enfrentar la situación de riesgo escuchando y consultando con las personas defensoras a fin de concretar una intervención oportuna, especializada y proporcional al riesgo que se pudiera enfrentar y con un enfoque diferencial;
9. Adoptar planes para prevenir y combatir la estigmatización contra las personas que ejercen la defensa de los derechos humanos o liderazgo social y/o comunal, dentro de las entidades del Estado y en la sociedad;
10. Adoptar todas las medidas necesarias para evitar que las autoridades o terceras personas manipulen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigarles y perjudicar la labor de personas defensoras; y asegurar la aplicación de las debidas sanciones en caso que ocurra;

11. Continuar adoptando medidas para investigar con debida diligencia y hacer frente a la situación de impunidad respecto de los crímenes cometidos contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en el país, determinando autores materiales e intelectuales;
12. Los operadores de justicia deben velar por el acceso a la justicia de las personas defensoras, la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe y lealtad procesal. Deben garantizar que tanto la investigación como el proceso, se desarrollen conforme a los estándares internacionales de derechos humanos;
13. Adoptar enfoques diferenciales de género, étnico y para población LGBTI, tanto en la construcción de programas de garantías, como en la investigación de posibles delitos contra personas defensoras de derechos humanos;
14. Fortalecer la coordinación con organismos internacionales de derechos humanos.