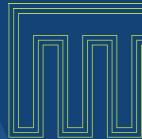


# Balance DEL PRIMER AÑO de la Sentencia SU-546 de 2023



CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES  
INTERMEDIAS Y ESTRUCTURALES.



**CSPP**

Fundación Comité de Solidaridad  
con los Presos Políticos



**COSESU 546**  
Comisión de Seguimiento del  
Derecho a Defender Derechos

## COORDINACIÓN EDITORIAL Y DE PUBLICACIÓN:

María Paula Tovar Barrios  
Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

Astrid Torres  
Programa Somos Defensores

## AUTORÍA

Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia SU-546 de 2023

## DIAGRAMACIÓN

Andrés Poveda

## IMPRESIÓN

LDP publicidad

Octubre, 2025

Bogotá

CON EL APOYO Y FINANCIACIÓN DE



HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
BOGOTÁ



PUEBLO Y  
DIGNIDAD

Esta publicación es gracias al apoyo financiero de las agencias cooperantes. Las valoraciones y planteamientos expresados en esta publicación son responsabilidad exclusiva del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia SU 546 de 2023 y no reflejan, necesariamente, la posición de quienes apoyaron su publicación.



CSPP  
Fundación Comité de Solidaridad  
con los Presos Políticos



LA ALIANZA



Cajar Dejusticia



Organización no  
gubernamental con  
estatus consultivo  
ante la ONU

Comisión Colombiana  
de Juristas



# CONTENIDO

Introducción .....	5
Metodología .....	6
Orden 16 dirigida a la Unidad Nacional de Protección (UNP) .....	7
Antecedentes .....	7
Respuesta de la entidad .....	8
Balance del cumplimiento de la orden .....	9
Orden 17 dirigida a la Fiscalía General de la Nación .....	11
Antecedentes .....	11
Respuesta de la entidad .....	13
Balance del cumplimiento de la orden .....	13
Orden 18 dirigida a la Fiscalía General de la Nación .....	18
Antecedentes .....	18
Respuesta de la entidad .....	19
Balance del cumplimiento de la orden .....	20
Orden 19 dirigida a la Fiscalía General de la Nación .....	27
Antecedentes .....	27
Respuesta de la entidad .....	27
Balance del cumplimiento de la orden .....	28
Orden 20 dirigida a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio Del Interior .....	36
Antecedentes .....	36
Respuesta de la entidad .....	37
Balance del cumplimiento de la orden .....	37
Balance del cumplimiento de la orden .....	41
Orden 21 Al Ministerio del Interior .....	43
Antecedentes .....	43
Respuesta de la entidad .....	43
Balance del cumplimiento de la orden .....	44
Orden 22 dirigida al Ministerio del Interior .....	46
Antecedentes .....	46
Respuesta de la entidad .....	48
Balance del cumplimiento de la orden .....	49
Orden 23 dirigida al Ministerio del Interior, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. ....	50
Antecedentes .....	50
Respuesta de la entidad .....	50
Balance del cumplimiento de la orden .....	52
Orden 24 dirigida al Ministerio del interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y Defensoría Del Pueblo .....	55
Antecedentes .....	55
Respuesta de la entidad .....	56
Balance del cumplimiento de la orden .....	56
Orden 25 dirigida a la Defensoría del Pueblo .....	59
Antecedentes .....	59
Balance del cumplimiento de la orden .....	60
Orden 26 dirigida a todas las autoridades que intervienen para garantizar la protección..	64
Antecedentes .....	64
Respuesta de la entidad .....	64
Balance del cumplimiento de la orden .....	64
Orden 27 dirigida al Gobierno Nacional .....	68
Antecedentes .....	68
Respuesta de la entidad .....	68
Orden 28 dirigida al Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación .....	75
Antecedentes .....	75
Respuesta de las entidades .....	76
Balance del cumplimiento de la orden .....	78
Orden 29 dirigida a expertos y organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos .....	80
A modo de conclusión .....	81
Valoración del cumplimiento de las ordenes a través de la metodología del semáforo por entidad .....	82
Solicitudes a la Corte Constitucional .....	84
Bibliografía .....	85

# INTRODUCCIÓN



La grave situación de violencia que enfrenta la población líder y defensora de derechos humanos en distintos territorios de Colombia motivó a la Corte Constitucional a declarar, por medio de la Sentencia SU 546 de 2023, la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por la falta de coherencia entre la violación sistemática de los derechos fundamentales de las personas defensoras y liderazgos sociales y la respuesta institucional para garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Esta declaratoria fue dada a conocer por la Corte en diciembre de 2023, y publicada en febrero de 2024.

A pesar de la continuidad de las distintas formas de violencia que impiden el libre ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos, esta decisión constituye un instrumento clave para garantizar el derecho a defender los derechos humanos, ya que, además de reconocer la insuficiencia de la respuesta institucional frente a la crisis, establece órdenes intermedias y de carácter estructural dirigidas a distintas entidades del Estado que buscan generar garantías reales y efectivas para proteger los derechos de quienes desarrollan esta labor (COSESU, 2024. Pág. 41).

En el marco de esta decisión, la Corte Constitucional le ordenó al Ministerio del Interior, de Defensa, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Fiscalía General de la Nación elaborar y presentar un "Plan Integral que garantice el respeto, la prevención y la protección de la población líder y defensora de los derechos humanos" (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 248), el cual tiene como fin establecer acciones orientadas a garantizar el derecho a la seguridad personal, el libre ejercicio de la defensa de los derechos humanos, el debido proceso y la justicia efectiva de quienes dedican su vida a la defensa de los derechos humanos y el liderazgo social. Para la materialización de esta orden, la Corte invitó a personas expertas y organizaciones defensoras de derechos humanos, en particular al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), y al Programa Somos Defensores (PSD) a participar en el proceso de formulación del Plan Integral al que se refiere la sentencia de acuerdo con lo establecido en la orden vigesimonovena.

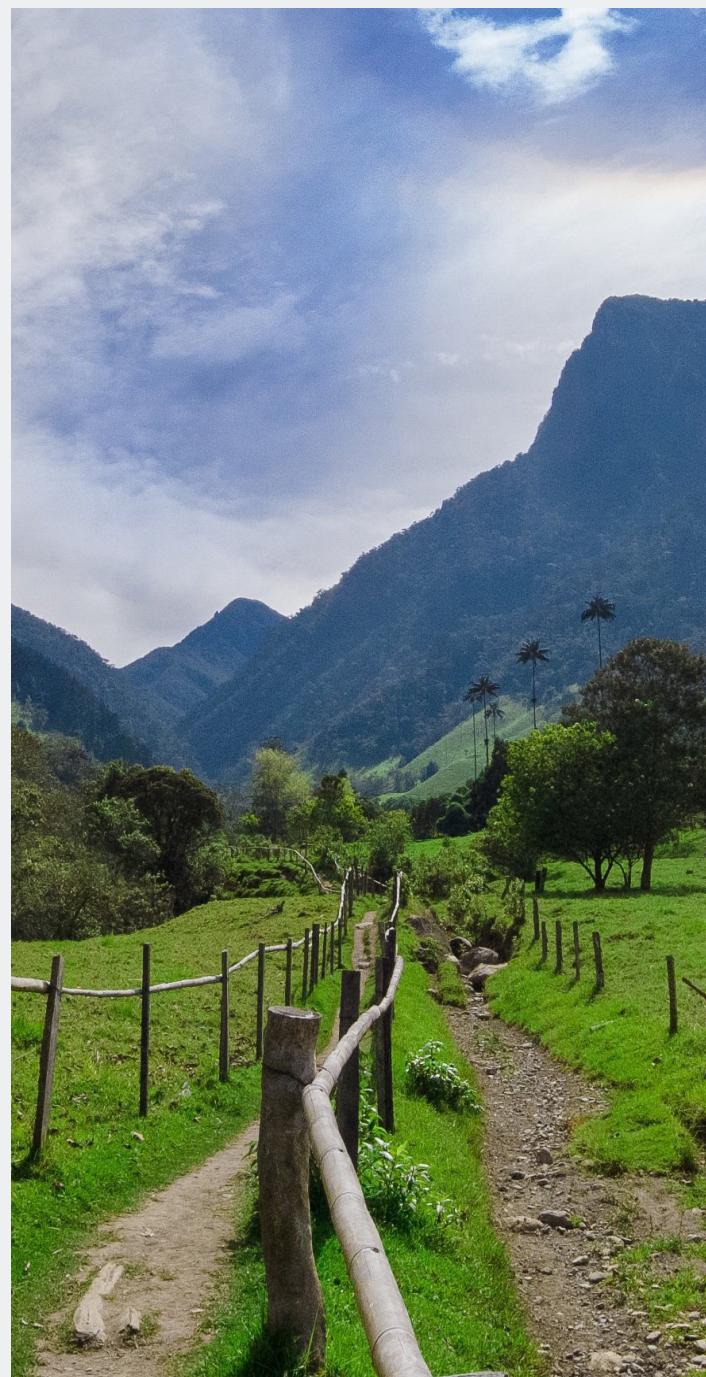
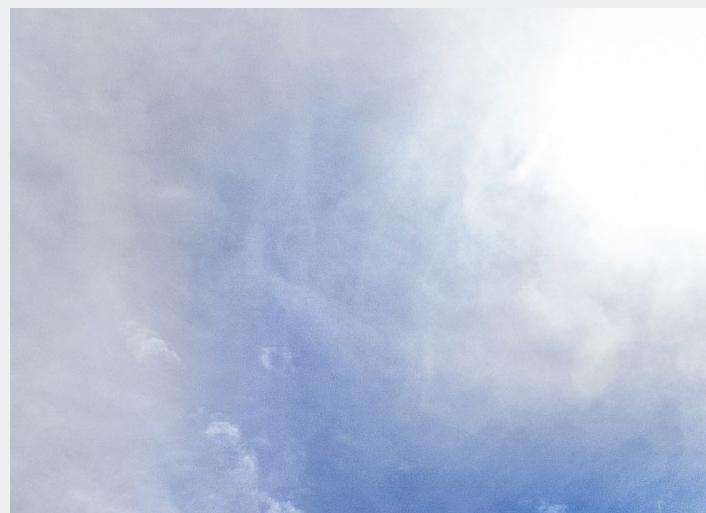
Sin embargo, a partir de la necesidad de articular esfuerzos que permitan realizar un seguimiento integral a la implementación de esta decisión, la sociedad civil organizada decidió conformar la Comisión de

Seguimiento a la Sentencia SU 546 de 2023 (COSESU), la cual fue presentada a la Corte Constitucional el 21 de mayo de 2024. Esta Comisión, además de realizar el seguimiento del estado de implementación de las órdenes, tiene como propósito analizar información relativa al contexto en el que la población líder y defensora de los derechos humanos ejerce su labor, y establecer propuestas que contribuyan al cumplimiento efectivo de los derechos protegidos por la Corte Constitucional de la población líder y defensora de derechos humanos.

En esta Comisión confluyen diecisiete organizaciones con amplia trayectoria y experiencia en distintos ámbitos de la defensa de los derechos humanos. Desde su quehacer han aportado a la consolidación de garantías para quienes dedican su vida a esta labor. Entre ellas se encuentran la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Asociación para la Promoción Social Alternativa Minga, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP), el Movimiento Ríos Vivos (MRV), el Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo, la Corporación Reiniciar, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), la Corporación Social para la Asesoría y Capacitación Comunitaria (COSPACC), Dejusticia, la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes), la Corporación Sisma Mujer, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, la Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos (CCEEU), CODHES, PSD, la Corporación Jurídica Libertad (CJL) y la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines.

Tras un año de haberse emitido la Sentencia, la COSESU presenta este balance sobre el cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional, elaborado con base en la información disponible hasta la fecha. En este se identifican avances institucionales, rezagos preocupantes y barreras persistentes que limitan una implementación efectiva e integral de la sentencia. Esta situación contrasta con la continuidad de la violencia contra la población líder y defensora de derechos humanos, que durante 2024 fue víctima de 727 agresiones, de las cuales 157 responden a homicidios relacionados con su labor (Programa Somos Defensores, 2025, pág. 5).

Por ello, este ejercicio de seguimiento busca aportar al fortalecimiento del Estado Social de Derecho, a la garantía del derecho a defender derechos y a la superación de las condiciones estructurales que dieron origen al Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte por la violencia sistemática que atraviesa a personas defensoras y liderazgos sociales en los distintos territorios del país.



## Metodología

Para la construcción de este informe, la COSESU realizaron solicitudes de información y derechos de petición frente a los avances en el cumplimiento de las órdenes, los cuales fueron resueltos por las entidades responsables generalmente de manera tardía. Con base en esas respuestas, posteriormente se realizaron reuniones internas de la Comisión para analizar los datos y construir los lineamientos para la configuración del balance de cada una de las órdenes analizadas.

La estructura del informe, además de dar cuenta de cada una de las órdenes intermedias y estructurales, parte de la descripción de los antecedentes, a partir de los cuales se ubican datos relacionados con el contenido de la orden, así como se ubican algunos aspectos importantes para el desarrollo

del análisis de la información. Luego, cada orden cuenta con un aparte en el que se establecen las respuestas que dio cada entidad frente a los avances de cada una de estas y que fueron entregadas a la Comisión de Seguimiento. Por último, se cierra con un balance sobre la implementación de la orden que, en algunos casos, incluye algunas recomendaciones dirigidas a las entidades con base en la información disponible, los análisis realizados por la COSESU sobre los presupuestos exigidos por la corte y otros datos o insumos que han sido recopilados por las organizaciones que hacen parte de la Comisión en el marco de distintos escenarios de incidencia. Sin embargo, como se advierte en el texto, existen algunos límites frente al acceso de información por parte de las entidades en términos de profundidad y soportes, por lo que no fue posible la realización de un análisis más profundo y detallado.

De igual forma, para evaluar los niveles de avance frente a cada una de las órdenes dictadas en el marco de la Sentencia SU-546 de 2023, se diseñó un instrumento de semaforización. Este tuvo en cuenta el grado de cumplimiento de la respuesta institucional en relación con la naturaleza de la orden, el tiempo en que fue ejecutada, la incorporación de las observaciones formuladas por la COSESU y la existencia de posibles deficiencias en la información reportada.

Con base en estos criterios, se asignaron colores que permiten valorar el nivel de cumplimiento: el gris se emplea cuando no es posible realizar una valoración o cuando el criterio no resulta aplicable a la entidad; el rojo identifica los casos en los que no se reportan avances; el anaranjado señala la existencia de avances parciales; y el verde refleja que la implementación se ha realizado conforme a lo solicitado por la Corte Constitucional.

Entidad	Orden	Respuesta institucional en relación con la naturaleza de la orden	Tiempo de cumplimiento	Incorporación de observaciones <b>COSESU</b> <sub>546</sub>	Información reportada evidencia cumplimiento	Valoración final
---------	-------	---	------------------------	--	--	------------------

Finalmente, el informe cierra con una serie de recomendaciones dirigidas, en especial a la Corte Constitucional donde se develan una serie de solicitudes a fin de lograr que en el segundo año de la Sentencia se puedan superar situaciones de incumplimiento, falta oportuna y de calidad en información por parte de las entidades del Estado y se logre tener una comunicación entre la COSESU y la Corte. Por esta razón, se hace énfasis en solicitudes relacionadas con la realización de audiencias y la importancia de tener una Sala de Seguimiento.

# Orden 16 dirigida a la Unidad Nacional de Protección (UNP)

A la Unidad Nacional de Protección que, en conjunto con el CERREM individual y el CERREM colectivo, dentro del año siguiente a la notificación de la presente decisión, haga seguimiento efectivo al riesgo que enfrentan las y los accionantes en su condición de población líder y defensora de derechos humanos, tanto en la faceta individual como colectiva - organizaciones que representan. Adicionalmente, deberá valorar las rutas de protección colectiva en los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar), a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra líderes sociales y contra sus organizaciones. Dicha evaluación deberá considerar los criterios establecidos en esta sentencia, en particular, la UNP deberá atender dos reglas: (i) las medidas responderán al enfoque diferencial de cada uno de los evaluados de modo que sean compatibles con el tipo de labor que ejercen o de sus características propias y (ii) la falta de avances en las investigaciones o procesos penales iniciados por hechos delictivos contra la población líder y defensora de derechos humanos, no constituye razón suficiente para desvirtuar las amenazas ni justificación idónea para retirar los esquemas de protección de los actores. De ser necesarios nuevos esquemas, dentro del mismo término deberá concluir la contratación y la formación de los agentes escoltas para suplir las necesidades de protección de esta población. En

*todo caso se deberá garantizar la continuidad de las medidas de protección vigentes, las cuales sólo podrán desmejorarse o revocarse mediante un acto administrativo motivado técnicamente que atienda a las circunstancias particulares del ciudadano. (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 245).*

## Antecedentes

En el marco de la Sentencia SU 546 de 2023, en particular frente a la valoración de la situación de seguridad de la población líder y defensora, la Corte Constitucional delimitó el problema jurídico respecto a la Unidad Nacional de Protección mediante la siguiente pregunta: ¿La UNP vulnera los derechos fundamentales de la población líder y defensora de DERECHOS HUMANOS y comunidades cuando (i) no asigna medidas de protección pese a las particularidades individuales o colectivas, y (ii) asigna esquemas de seguridad que no se corresponden con los presupuestos de idoneidad, eficacia y enfoque diferencial? (Ibid. pág. 28)

A partir de esta formulación, la Corte identificó dos deficiencias estructurales en el sistema de protección a la población líder y defensora liderado por la UNP: la negativa en la asignación de medidas de protección a personas defensoras que enfrentan riesgos y amenazas; y la asignación de medidas que no se ajustan a las particularidades del contexto, el territorio o la labor de quienes ejercen liderazgos sociales y comunitarios, y de la población defensora.

En virtud de la obligación estatal de proteger la seguridad personal y comunitaria, así como de garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a defender derechos, la Corte Constitucional emitió la orden 16 dirigida a la

UNP, la cual tiene en cuenta dos componentes: el primero de tipo sustancial, que ordena hacer seguimiento efectivo al riesgo que enfrentan las y los accionantes de acuerdo con su liderazgo y labor de defensa de los derechos humanos tanto en su faceta individual como colectiva, reconociendo los riesgos de manera particular y diferencial. El segundo, es de tipo estratégico y territorial, dispone valorar las rutas de protección colectiva "en los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor [...] a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra liderazgos sociales y sus organizaciones" (Ibid. pág. 245). Dicha evaluación debe considerar los criterios establecidos en la sentencia, en particular, atender el enfoque diferencial. Finalmente, ordena que, de ser necesarios nuevos esquemas de seguridad, deberá concretar la contratación y la formación de los agentes escoltas, garantizando que estos respondan a las necesidades reales de la población protegida. Para llevar a cabo estas acciones, la Corte Constitucional otorgó el término de un año contado a partir de la notificación de la Sentencia SU- 546 de 2023, acto procesal que ocurrió el 17 de abril de 2024.



## Respuesta de la entidad

A partir de la necesidad de realizar un seguimiento a los avances en el cumplimiento de esta orden, la Comisión de Seguimiento de la SU-546/2023 elevó dos derechos de petición a la UNP. El primero, radicado el 19 de septiembre de 2024, donde solicitó información sobre el plan de cumplimiento de la orden 16, las acciones adelantadas hasta la fecha y los criterios desarrollados por la entidad para la evaluación de las rutas de protección colectiva. Para dar respuesta, la UNP solicitó un plazo y finalmente, atendió el requerimiento el 1 de noviembre de 2024, informando la existencia de un plan de trabajo para dar cumplimiento a la orden.

En relación con las acciones adelantadas, la UNP suministró información sobre algunos ajustes a nivel institucional, destacando la articulación de los grupos de trabajo de la Subdirección de Evaluación de Riesgo. En este contexto, indicó que tanto el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo Colectivo (CTARC) como el CTAR individual han identificado y adelantado evaluaciones de nivel de riesgo en departamentos con las mayores tasas de violencia contra líderes y lideresas sociales y sus organizaciones, entre ellos Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño,

Putumayo, Bolívar y Cesar (Unidad Nacional de Protección, 2024), departamentos de mayor tasa de violencia contra líderes y lideresas sociales y sus organizaciones.

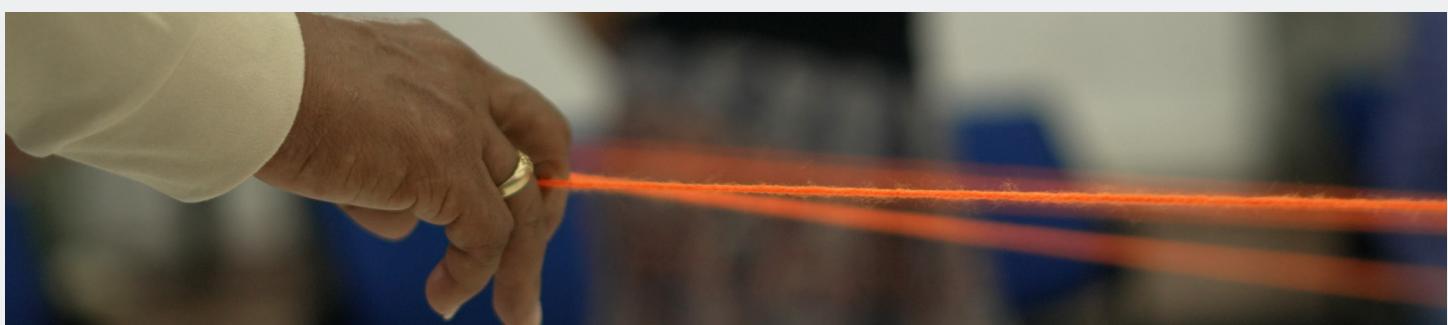
Frente a las evaluaciones de riesgo colectivo, informó que se priorizaron 192 órdenes de trabajo, culminando hasta la fecha de respuesta 441 evaluaciones de este tipo a nivel nacional. En cuanto a la ruta individual, reportó que entre 2017 y 2024 se realizaron más de 21.000 evaluaciones de nivel de riesgo, y que, actualmente se encuentran culminados los estudios de nivel de riesgo en favor de los accionantes de la sentencia.

Si bien la Subdirección de Evaluación de Riesgo presentó los criterios adoptados para las evaluaciones de nivel de riesgo —entre ellos: (i) la identificación de la población líder y defensora de derechos humanos, (ii) la incorporación de enfoques territorial, diferencial, de género y LGTBI, (iii) el enfoque de seguridad humana, (iv) la ponderación del riesgo y (v) la concertación de medidas con los grupos o comunidades evaluadas—, no precisó cómo fueron aplicados de manera específica en la evaluación de las rutas de protección colectiva.

El segundo derecho de petición, radicado el 28 de enero de 2025, fue respondido el 1 de abril de

2025. En este se solicitó información sobre los avances en la valoración de las rutas de protección colectiva, según lo ordenado por la Corte. Al respecto, la UNP informó que, desde la Ruta de Protección Colectiva, "y mediante el fallo de la sentencia SU-546 de 2023, se ha atendido y priorizado a la población líder y defensora de Derechos Humanos", teniendo las siguientes resultados: tres colectivos con enfoque de género (dos en Antioquia y uno en Bolívar) y 358 colectivos con enfoque étnico, todos entre 2022 y 2025, siendo 2024 el año con mayor número de intervenciones (185) (Unidad Nacional de Protección, 2025).

La entidad aseguró, en cuanto a la evaluación de riesgo de la ruta colectiva, que las medidas de protección son integrales y tienen en cuenta las propuestas de la comunidad, así como criterios de contexto territorial, enfoque étnico, de género e interseccional, para la mitigación de los riesgos, amenazas y vulnerabilidad. Dentro de dicha metodología sostiene la entidad, se tiene en cuenta el contexto territorial, así como los enfoques, para conformar el componente de garantías de seguridad ante las particularidades de las comunidades étnicas, las mujeres, las comunidades campesinas y los colectivos políticos.



2. Si bien la Sentencia no habla de grupos de trabajo de la UNP, la entidad responde que "se realizó una articulación con los diferentes grupos de trabajo de la Subdirección de Evaluación de Riesgo con el propósito de dar estricto cumplimiento con la decisión adoptada por la Honorable Corte frente al Estado de Casos Inconstitucionales a la población Líder y Defensora de Derechos Humanos" (Unidad Nacional de Protección, 2024)
3. La información que reportan de los procesos colectivos se refiere a algunos de los departamentos priorizados, pero también ubican en Atlántico, Risaralda, Caquetá, Huila, Bogotá y Santander, territorios que no estaban priorizados dentro de la Sentencia. (Unidad Nacional de Protección, 2025)
4. La respuesta fue allegada el 1 de abril de 2025, aunque en el documento se lee como fecha 11 de marzo de 2025.



## Balance del cumplimiento de la orden.

En términos generales, pese a la información recibida, se identifican vacíos sustanciales que impiden realizar una valoración completa sobre el estado de cumplimiento de la orden por parte de la UNP. En particular: (i) no fue posible identificar los municipios y territorios en los que se están aplicando las rutas de protección colectiva, ni se explicó la lógica de la priorización territorial, a pesar de que la sentencia establece territorios focalizados; y (ii) no se presentó el contenido del plan de trabajo, sus fases, cronograma ni mecanismos de evaluación, limitándose la UNP a afirmar de manera genérica su existencia.

Adicionalmente, se omitió información sobre los procesos implementados, tales como las metodologías aplicadas y los criterios de selección de los municipios donde se debe focalizar la atención, así como la definición de acciones concretas adaptadas a las particularidades de los territorios, conforme a los enfoques establecidos en la sentencia. Al mismo tiempo que la UNP se limitó a mencionar algunas de las acciones emprendidas, sin profundizar sobre las mismas, las cuales, además, fueron presentadas de forma desarticulada en relación con los componentes de la orden de la Corte.

5. Cauca (7 atentados), Nariño (5 atentados), Valle del Cauca (5 atentados), Antioquia (3 atentados), Norte de Santander (2 atentados). Y los municipios más violentos: San Andrés de Tumaco (3 atentados), Tame (2 atentados), Santander de Quilichao (2 atentados), Caloto (1 atentado), Jamundí (1 atentado). Respuesta a derecho de petición, UNP, 4 de enero de 2025. (Unidad Nacional de Protección, 2025)

6. Las restante siete fueron reportadas en la casilla de nivel de riesgo con: No aplica, ND y Jurídica.

En el tema de las evaluaciones de riesgo, se refirió a las órdenes de trabajo en marcha, pero no expresó el propósito u objeto de estas, ni contextualizó sobre cuáles de las deficiencias de la anterior forma de evaluación se pretendía superar. Reportó más de 21.000 evaluaciones del nivel de riesgo en la ruta individual; y particularmente, en lo que respecta a las evaluaciones de riesgo colectivo en los municipios con mayor vulnerabilidad, solo se limitó a presentar la cifra de las órdenes de trabajo emitidas y del número de evaluaciones culminadas.

La Corte ha orientado a las entidades públicas sobre el contenido del derecho de petición cuya respuesta debe ser clara, completa, precisa, congruente y de fondo en relación con lo solicitado. Además, ha aclarado que este es un derecho de carácter instrumental porque busca garantizar la efectividad de otros derechos. Tratándose de una entidad que cumple un rol preponderante en la protección de los liderazgos sociales, no debe restar valor al derecho a la información, y a la participación política que mediante el derecho fundamental de petición se promueve.

En respuesta del 11 de abril, informó de 29 organizaciones que a la fecha contaban con ruta de protección colectiva, y pese a que cuatro de estas habitan en municipios en los que el nivel de riesgo es mayor, todas tienen

como resultado de evaluación del nivel de riesgo el extraordinario. En cuanto a la clasificación según enfoque, del total solo 7, reportan, la categoría: LGBTIQ+, colectivo de mujeres o afrodescendientes. Las restantes tienen la palabra "NA". De acuerdo con la información disponible, la respuesta no ofrece ninguna valoración ni tampoco la metodología empleada para conocer cómo se implementaron los criterios establecidos por la Corte.

Según datos de la Unidad Nacional de Protección, entre 2017 y 2024, se registraron 35 atentados contra personas defensoras y población líder que, contando con medidas de protección, tuvieron como resultado la muerte, personas que habían sido evaluadas en su mayoría (28 casos) con nivel de riesgo extraordinario, y no extremo. Entonces, ¿cómo se integraron los criterios de la sentencia en la valoración de las rutas de protección de la población defensora y líder en los municipios con mayor vulnerabilidad para que las evaluaciones correspondan a las reales amenazas de riesgo? pues pese al ejercicio ordenado por la Corte fue recurrente el nivel de riesgo extraordinario en las evaluaciones.

En los últimos tres años, los atentados contra la población líder beneficiaria de medidas de protección aumentaron. En 2022, 2023 y 2024 se presentaron siete hechos cada año. Pese a esto, los

tiempos empleados por la UNP para la implementación de las medidas de protección son extensos, como en el año 2024 cuando se tradujo en más de 70 días calendario, o en 2019, cuando pasaron más de 100 días desde que se hiciera la solicitud de protección. En esta reiterada tardanza desde la COSESU se plantea la pregunta acerca de si ¿Con los ajustes institucionales que informó la entidad, se logrará implementar medidas que sean oportunas, eficaces y compatibles con las características propias de la labor del defensor o defensora de derechos humanos? Sin un serio ejercicio de información y de interlocución con la sociedad civil, no será posible avanzar en la superación de la problemática de seguridad de la población líder y defensora.

Como ha insistido la COSESU, los líderes, lideresas y las vocerías políticas en el espacio de la Mesa Nacional de Garantías - MNG, el problema de protección en Colombia, no se puede superar, si no se lleva a cabo

el cambio del modelo de protección, por un sistema de prevención y protección integral. El actual proceso de modernización de la UNP que es importante, termina siendo insuficiente para responder al tema de resguardar la vida, integridad y seguridad de quienes llevan a cabo la labor de defensa de derechos humanos.

Para este primer año de la sentencia, la respuesta de la UNP es insuficiente e incompleta, ya que 1) se limita a información puntual sobre organizaciones que están en la ruta colectiva y no se aborda una revisión de las rutas de atención específicas y 2) no ofrece información sobre la aplicación de los criterios y metodologías que permitieron evaluar las deficiencias en la valoración del riesgo y en las rutas de protección, bajo enfoques diferenciales contemplados en la sentencia. Por tanto, conforme a la información otorgada por la entidad a la Comisión de Seguimiento SU-546, el cumplimiento de esta orden se clasifica como bajo.



## Orden 17 dirigida a la Fiscalía General de la Nación

*ORDENAR a la Fiscalía General de la Nación que, en el término no superior a un (1) año, implemente la Directiva No 002 de 2017, que establece los lineamientos generales para la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos, con el fin de ampliar las investigaciones a determinadores y no únicamente a autores materiales. Para ello, deberá priorizar los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar), a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra líderes sociales. Ello para dotar de mayor eficiencia la labor del ente investigador en un contexto donde se presentan altos niveles de violencia -y de impunidad- contra la población líder y defensora de derechos humanos. (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 245).*

### Antecedentes

En el marco de la declaratoria del Estado de Cosa Inconstitucional (ECI), la Corte Constitucional evidenció que una de las fallas estructurales que impide la garantía del derecho a defender los derechos humanos es la persistencia de patrones de impunidad frente a las violencias dirigidas contra la población líder y defensora de derechos humanos. En

este sentido, reconoció que uno de los factores que impide garantizar los derechos de quienes ejercen la labor defensa de los derechos humanos devienen de la ineficacia de los procedimientos para adelantar investigaciones efectivas y ágiles que trasciendan la determinación de los autores materiales, y los escasos avances en el esclarecimiento de los hechos, conductas e intereses que reproducen las violencias.

A partir de este diagnóstico, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia SU-546 de 2023, estableció la necesidad de garantizar el derecho a la justicia efectiva, entre otras, a través de acciones orientadas a implementar la debida diligencia en las investigaciones y avanzar en investigaciones que, además de cumplir con el deber de investigar y sancionar, permitan esclarecer los responsables -en todos sus niveles de autoría- y móviles que reproducen las violencias que atraviesan a quienes ejercen la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social.

Por esta razón, la Corte Constitucional ordenó a la Fiscalía General de la Nación implementar la Directiva No. 002 de 2017, "Por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia". Esta directiva, además de definir criterios específicos en torno a la forma en la que se debe tener en cuenta la labor de defensa de derechos humanos como la primera hipótesis investigativa, establece la necesidad de implementar metodologías de asociación de casos, y fortalecer la actuación institucional frente a delitos como las amenazas.



No obstante, para garantizar el cumplimiento efectivo de esta orden, es importante señalar que su estructura comprende un componente sustantivo y otro territorial que exigen, por un lado, la implementación de cada uno de los elementos de integra dicho instrumento; y por otro, la priorización de su aplicabilidad en los territorios en los que se observan mayores índices de riesgos y violencias dirigidas contra la población defensora de derechos humanos, los cuales van a ser desarrollados en la siguiente tabla.

Tipo de componente	Objetivo	Lineamientos
Sustantivo	<p>El objetivo de este componente es garantizar la implementación integral de los lineamientos establecidos en la Directiva 002 de 2017.</p>  	<p>En el marco de la directiva se sugiere la incorporación de los estándares de debida diligencia, definidos en la Directiva 002 de 2017, los cuales establecen que (i) se deben iniciar de oficio las investigaciones por delitos contra personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales, (ii) que estas deben ser tramitadas en un plazo razonable y sin retardos injustificados (iii) y por profesionales competentes que empleen los procedimientos adecuados y (iv) que garanticen la participación de las víctimas.</p> <p>Este instrumento establece la necesidad de tener en cuenta la defensa de los derechos humanos a partir de un concepto que integra algunos roles enmarcados en esa labor<sup>7</sup>.</p> <p>Para el desarrollo de la investigación penal, determina las hipótesis investigativas y acciones urgentes deberán priorizar la relación que existe entre la agresión y la labor de defensa de derechos humanos.</p> <p>De igual forma, establece que la Fiscalía debe superar la investigación limitada al autor material, dirigiendo sus esfuerzos al esclarecimiento de los determinadores y desmantelamiento de las estructuras criminales responsables.</p> <p>Además, define la aplicación de metodologías de asociación de casos para identificar patrones sistemáticos, redes criminales e intereses que permiten la agresión.</p>
Territorial	<p>Enfocar las acciones investigativas en los territorios con mayor riesgo para personas defensoras, reconociendo la dimensión estructural y diferenciada de la violencia.</p>	<p>La Corte ordena una priorización geográfica de la implementación de la Directiva 002 a partir de la focalización de los esfuerzos institucionales en municipios de los 13 departamentos con mayores niveles de riesgo: Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar..</p> <p>La territorialización es una condición necesaria para que la Fiscalía actúe de forma eficaz y diferenciada frente a la violencia estructural.</p>

Nota: Tabla de elaboración propia a partir del contenido de la Directiva 002 de 2017 (Fiscalía General de la Nación, 2017) y la Sentencia SU-546 de 2023 (2023)

7. La Directiva 002 de 2017 establece que algunos de los roles que se enmarcan en la labor de defensa de los derechos humanos tienen como fin "promover medidas para el acceso progresivo a derechos económicos, sociales y culturales; documentar y denunciar violaciones de derechos humanos, fomentar, desde diferentes roles, la creación y subsistencia de organizaciones sociales, campesinas, indígenas, afrodescendientes, entre otras; acompañar a víctimas en busca de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; propiciar la formación de una cultura de respeto a los derechos humanos; promover derechos colectivos; trabajar por la modificación de políticas del gobierno nacional o de las administraciones territoriales que no se adecuen a los derechos de individuos o comunidades; participar en la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, entre otros."

## Respuesta de la entidad

La Fiscalía General de la Nación informó que, en cumplimiento de la orden 17, ha adelantado diversas acciones orientadas a implementar la Directiva 002 de 2017. Además de mencionar que ha aplicado los lineamientos establecidos en este instrumento, la entidad señaló que dicha directiva fue actualizada y complementada a través de la expedición de la Directiva 008 de 2023 “Por medio de la cual se actualizan los lineamientos de la investigación y judicialización de los delitos que se cometan en contra de personas defensoras de derechos humanos” (Fiscalía General de la Nación, 2025). Esta última refuerza los lineamientos anteriores, incorpora estándares internacionales y enfatiza la necesidad de investigar a los determinadores o autores intelectuales a través de figuras como el autor mediato en aparatos organizados de poder o la responsabilidad del superior.

En relación con los resultados procesales, la Fiscalía reportó que entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2024 tuvo conocimiento de 1.372 casos de homicidios contra personas defensoras de derechos humanos, sin embargo, solo fueron tramitados un total de 1.322 por parte de la entidad. A partir de esas investigaciones, se han logrado 227 sentencias, de las cuales 217 fueron condenatorias, y en 20 de ellas se estableció la responsabilidad de los acusados en calidad de determinadores (Fiscalía General de la Nación, 2025). Además, se informó que existen actualmente 111 personas vinculadas a 82 procesos en curso, también en calidad de determinadores. Estos resultados fueron presentados como evidencia del avance en el cumplimiento de la obligación de investigar más allá de los autores materiales.

La Fiscalía también indicó que ha socializado la orden 17 con las unidades responsables de la investigación y judicialización de estos casos: la Unidad Especial de Investigación, la Delegada para la Seguridad Territorial y el Grupo Nacional de Amenazas de la Dirección Especializada contra las Violaciones de Derechos Humanos. Asimismo, señaló que las acciones relacionadas con esta orden se articulan dentro del eje de “justicia efectiva” del Plan Integral desarrollado en cumplimiento de la orden 28 de la misma sentencia. Este plan contempla la necesidad de fortalecer el cumplimiento de la Directiva 002 como uno de sus objetivos.

Finalmente, la entidad informó que la Dirección de Políticas Públicas y Estrategia se comprometió a realizar un análisis para identificar barreras y oportunidades en la implementación de la Directiva 002 en las regiones priorizadas por la Corte. Aunque este ejercicio aún se encuentra en desarrollo, se presenta como parte del cumplimiento progresivo de la orden. No obstante, el ente acusador advirtió que, si bien la Corte otorgó un plazo de un año para su cumplimiento, considera que la Directiva 002 constituye un instrumento de cumplimiento permanente, por lo que su implementación seguirá siendo central en su estrategia de atención a la violencia contra personas defensoras de derechos humanos.

## Balance del cumplimiento de la orden

En términos generales, la principal deficiencia de la respuesta dada por la entidad radica en la ausencia de información concreta sobre las acciones desarrolladas a fin de garantizar aplicación y territorialización de la directiva,

como lo exige expresamente la orden 17. Esta omisión es crítica, pues el componente territorial de esta orden se configura en el eje estructural de lo ordenado por la Corte Constitucional frente a la implementación de la Directiva 002 de manera focalizada en los territorios más afectados por la violencia contra líderes y líderes sociales, ubicados en los departamentos del Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar.

Uno de los grandes vacíos identificados en el informe de la Fiscalía radica en que, por un lado, no establece los criterios técnicos que habrían sido utilizados para la selección de los municipios a priorizar; y por otro, tampoco devela las acciones diferenciadas a implementar frente a las investigaciones que se desarrollan en dichos contextos. Además, si bien la Fiscalía afirma que la Directiva 002 constituye un instrumento de cumplimiento permanente, la ausencia de medidas orientadas a territorializar e implementar dicho instrumento, no permite develar el cumplimiento del mandato ordenado por la Corte Constitucional.

Insistir en la naturaleza permanente de la directiva como justificación del cumplimiento diluye la exigencia de priorización territorial y genera una respuesta institucional desarticulada del contexto de violencia sistemática en el que la población líder y defensora de los derechos humanos ejerce su labor.

De igual forma, aunque se menciona el compromiso institucional de adelantar un análisis de las barreras en la implementación de la Directiva 002 en las regiones priorizadas en dicho informe de la Fiscalía, no se presentan resultados, cronogramas, ni planes de acción territorializados

que permitan identificar esas problemáticas para abordarlas, como lo ordena la Corte. En este sentido, si bien se cuentan con instrumentos normativos para garantizar que las investigaciones penales se desarrollen bajo unos estándares de debida diligencia y estos se orienten a la desarticulación de los actores que reproducen las agresiones contra las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales, no se acredita el cumplimiento sustancial de esta orden, pese a que no se han establecido acciones orientadas a priorizar y territorializar la implementación de esta directiva y superar los altos índices de impunidad que persisten frente a las violencias ejercidas contra esta población develados por la Corte.

Finalmente, se advierte que si bien las cifras y lineamientos ofrecidos por la Fiscalía dan cuenta de investigaciones en el territorio nacional, estas no develan la focalización territorial exigida por la Corte y dejan de lado otro tipo de agresiones que afectan el libre ejercicio de la defensa de los derechos humanos como los robos de información, desplazamientos forzados, entre otros delitos que pudieron haber sido cometidos por agentes del Estado, lo que impide evaluar si se ha reforzado efectivamente la actuación institucional en los lugares de mayor riesgo para la población líder y defensora de derechos humanos y entender de forma integral los patrones de macrocriminalidad que afectan a personas defensoras y liderazgo sociales en distintos escenarios de la vida política, social y comunitaria.



Esta situación contrasta con lo establecido en la Base de Datos de Violencia Sociopolítica de la CCJ, la cual ha documentado 1.627 asesinatos y desapariciones forzadas de personas defensoras de derechos humanos entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2023. De este universo de casos, solo 184<sup>8</sup> cuentan con una sentencia judicial, lo que significa que el 88,6 % permanece en la impunidad<sup>9</sup>.

Esta alarmante cifra demuestra que, a pesar de la existencia de instrumentos que tienen como fin garantizar la debida diligencia de las investigaciones penales, las estrategias implementadas por la Fiscalía no han sido suficientes para superar la impunidad y combatir las deficiencias en el trámite de las denuncias evidenciadas por la Corte Constitucional, la cual estableció que ninguna de las agresiones investigadas por el ente acusador de los 20 casos estudiados en el marco de la Sentencia SU 546 de 2023 han derivado en una sentencia condenatoria (2023, pág. 184).

Paralelo a esto, de las 184 sentencias proferidas por jueces de la jurisdicción ordinaria entre el 22 de agosto de 2016 y el 12 de julio de 2024, la CCJ ha realizado un análisis riguroso de 136 de estas<sup>10</sup>. Del análisis de estas sentencias se identificó que los departamentos con mayor número de sentencias condenatorias por homicidios y desapariciones perpetradas contra personas defensoras y liderazgos sociales son Antioquia (33), Cauca (13), Norte de Santander (12), y Valle del Cauca (10), tal y como se puede observar en la siguiente tabla.

8. Según información proporcionada por la Fiscalía General de la Nación en respuesta a derechos de petición enviados por la CCJ con radicados de respuesta: 20235760007021 del 06 de octubre de 2023 y 20245760004971 del 18 de junio del 2024.

9. Desde la Campaña Historias Inconclusas del Programa Somos Defensores y Verdad Abierta se documentó solo 68 sentencias para el periodo 2016- 2023 (septiembre), de un total de 947 asesinatos registrados, para ello utilizaron las propias cifras entregadas por la FGN mediante derecho de petición en 2023.

10. Estas 136 sentencias se tomaron de un total de 184, las cuales no se pudieron tener en consideración, pese a que no se accedió al texto completo de la sentencia para su análisis. También se aclara que las solicitudes de información remitidas a la FGN consultaron por hechos de homicidios a personas defensoras de DDHH en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2023.

Departamento	No. De sentencias
Antioquia	33
Arauca	2
Atlántico	1
Bogotá D.C.	4
Bolívar	4
Boyacá	3
Caldas	3
Caquetá	4
Casanare	2
Cauca	13
Cesar	2
Chocó	5
Córdoba	3
Cundinamarca	6
Magdalena	3
Meta	5
Nariño	4
Norte de Santander	12
Putumayo	4
Quindío	1
Risaralda	3
Santander	3
Tolima	5
Valle del Cauca	10
Vichada	1
Total general	136



Fuente: Tabla de elaboración propia conforme a información suministrada conforme a derechos de petición con radicados 20235760007021 del 06 de octubre de 2023 (Fiscalía General de la Nación, 2023) y 20245760004971 del 18 de junio del 2024 (Fiscalía General de la Nación, 2024).

De igual forma, de las 94 sentencias emitidas en el marco de investigaciones desarrolladas en los 12 territorios priorizados por la Sentencia SU-546 de 2023<sup>11</sup>, solo cuatro departamentos —Antioquia, Cauca, Norte de Santander y Valle del Cauca— concentran el 72,34% de las decisiones con un total de 68 decisiones. Este panorama resulta preocupante, pues evidencia una marcada asimetría en los avances de las investigaciones en otros territorios que también registran altos índices de agresiones contra personas líderes y defensoras de derechos humanos.

En cuanto a las distintas formas de autoría y niveles de participación en las 125 sentencias condenatorias emitidas entre 2016 y 2023, únicamente en cuatro casos se dictó condena contra los determinadores de los homicidios de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales, como se evidencia a continuación.

Autor	46
Coautor	38
Cómplice	37
Determinador	4
Total	125

Fuente: elaboración propia conforme a información suministrada por la Fiscalía en el marco de derechos de petición con radicados 20235760007021 del 06 de octubre de 2023 y 20245760004971 del 18 de junio del 2024.

En este sentido, el ente acusador ha privilegiado la imputación de modalidades de intervención en el hecho punible como la coautoría y la complicidad, dejando de lado que tanto la Directiva 002 de 2017 como la 008 de 2023 establecen lineamientos para la determinación de responsabilidades en los delitos contra personas defensoras y liderazgos sociales en todos sus niveles de autoría y participación. Esto implica que las autoridades tienen la obligación de adelantar los actos investigativos necesarios y suficientes para identificar a quienes ordenaron la comisión de dichos crímenes. Sin embargo, esto no se encuentra acreditado, por lo que persisten dificultades para la aplicación de estos instrumentos en los territorios priorizados por la Sentencia SU 546 de 2023.

Por otro lado, uno de los lineamientos centrales establecidos en las directivas de la Fiscalía señala que los actos investigativos deben contemplar distintas hipótesis que consideren la labor de defensa de derechos humanos y el ejercicio de liderazgo social de las víctimas. Sin embargo, el análisis de las sentencias muestra que esta hipótesis no se asume como eje central, pues de las 136 decisiones revisadas, solo 52 reconocen de manera explícita dicha labor, mientras que en el 61,7 % de los casos (84 sentencias) no se hace referencia a la misma, a pesar de que, de acuerdo con la Base de Datos de Violencia Sociopolítica de la CCJ, las víctimas en estas sentencias sí ejercían funciones de liderazgo o defensa de derechos humanos. Esta situación devela un

11. Los departamentos priorizados para la implementación de la orden 17 son Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar.

preocupante incumplimiento de las directrices emitidas por parte de la Fiscalía, ya que este es una obligación de los funcionarios garantizar que se tenga en cuenta el perfil victimológico, así como el contexto en el cual se materializó el crimen.

En esta misma línea, es preocupante observar que en 22 sentencias de las 136 analizadas se hacen afirmaciones estigmatizantes y revictimizantes sobre las personas defensora de derechos humanos asesinadas. También se observa que en 117 casos no se tienen en consideración las circunstancias de agravación punitiva establecidas en el artículo 104 del Código Penal, el cual establece que si el hecho se cometiera contra un defensor de derechos humanos se podría imponer pena de veinticinco (25) a cuarenta y cinco (45) años de prisión.

De las 136 sentencias analizadas, sólo 27 llegaron a juicio. En 18 de ellas, los condenados aceptaron cargos, total o parcialmente, mientras que en 91 casos —lo que representa el 66,9 %— se resolvieron mediante preacuerdos entre el victimario y la Fiscalía. A pesar de esto, la Fiscalía no ha avanzado significativamente en el desmantelamiento de las estructuras criminales responsables de estos crímenes, ni en esclarecer las causas profundas que explican el patrón sistemático de asesinatos contra personas defensoras de derechos humanos, líderes y líderes sociales en Colombia. De todo lo anterior podemos establecer que:

1. Hay una desconexión entre las directrices institucionales y la práctica judicial pues, aunque las directivas de la Fiscalía establecen que las investigaciones deben centrarse en la labor de liderazgo o defensa de derechos de las

víctimas, esta orientación no se refleja en la mayoría de las sentencias. El hecho de que en el 61,7 % de los casos no se reconozca esta labor demuestra una preocupante brecha entre el discurso institucional y la acción judicial concreta.

2. Se sigue invisibilizando y negando el perfil de las víctimas ya que la omisión del carácter de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales en las decisiones judiciales contribuye a su invisibilización, obstaculiza la verdad y compromete el enfoque diferencial que estos casos requieren. Esta negligencia revictimiza a quienes han sido asesinados y afecta directamente los derechos de sus familias y comunidades.
3. La estigmatización y revictimización que se está haciendo desde el aparato judicial. Al respecto, es alarmante que en 22 sentencias se reproduzcan afirmaciones estigmatizantes o revictimizantes, lo que revela la persistencia de prejuicios institucionales. Este tipo de discursos no solo niegan la dignidad de las víctimas, sino que perpetúan narrativas que legitiman la violencia contra quienes defienden los derechos humanos.
4. Hay un incumplimiento del marco legal existente por la falta de aplicación del agravante establecido en el artículo 104 del Código Penal en 117 de las 136 sentencias revisadas lo que representa una grave omisión jurídica. Este hecho debilita la respuesta punitiva del Estado y socava los principios de justicia frente a delitos que claramente revisten una motivación política o social.
5. El alto número de casos resueltos por la vía de preacuerdos (66,9 %) sugiere una estrategia fiscal que prioriza la eficiencia procesal sobre el esclarecimiento de la verdad y la identificación de redes criminales. Si bien los preacuerdos pueden facilitar condenas, también pueden contribuir a la impunidad estructural si no se traducen en avances significativos en la desarticulación de los actores armados, intereses y motivaciones que reproducen la violencia sistemática contra la población líder y defensora de derechos humanos.
6. La Fiscalía no ha logrado avanzar en el desmantelamiento de las estructuras criminales ni en la identificación de los patrones y móviles detrás de los asesinatos sistemáticos. Esta omisión impide comprender el fenómeno en su totalidad y limita la posibilidad de adoptar medidas eficaces de prevención y protección.

Frente a este panorama, se recomienda a la Fiscalía General de la Nación:

1. Adoptar una estrategia integral de priorización territorial que articule la implementación de la Directiva 002 de 2017, que cuente con planes operativos concretos en los que se tengan en cuenta, además de los municipios identificados por la Corte, la asignación diferenciada de recursos y el seguimiento a la aplicación de todos los lineamientos que permiten garantizar la debida diligencia, los cuales pasan por la priorización

de hipótesis que tengan en cuenta la labor de defensa de los derechos humanos, y el desarrollo de investigaciones en contexto, que permitan indagar sobre los móviles, las dinámicas e intereses que se esconden tras las agresiones contra la población líder y defensora de derechos humanos.

2. Igualmente, es indispensable que se fortalezcan las capacidades investigativas para asegurar que las hipótesis sobre la labor de defensa de derechos humanos sean el eje central de las indagaciones, y que se avance en el procesamiento de los determinadores, de forma que se contribuya al desmantelamiento de redes criminales.
3. Finalmente, es urgente que se adopten medidas institucionales para evitar prácticas revictimizantes y estigmatizantes en las actuaciones judiciales, y que se garantice la aplicación del marco legal vigente, incluyendo los agravantes penales pertinentes, como expresión del compromiso estatal con la justicia, la verdad y la garantía de no repetición.

## Orden 18 dirigida a la Fiscalía General de la Nación

*Al Fiscal General de la Nación -o su delegado del nivel directivo- de consuno con la Unidad Especial de Investigación y con el Consejo Superior de Política Criminal, en el término de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, adelante un detallado y riguroso proceso de análisis y valoración integral de su sistema de trabajo (reingeniería) que permita establecer el conjunto de obstáculos, tanto materiales como normativos, así como las insuficiencias logísticas, de presupuesto o de recursos humanos, que ralentizan las investigaciones y que propician el escaso nivel de esclarecimiento en términos de sentencias finales (absolutorias o de condena) respecto de la población líder y defensora de derechos humanos. Ese proceso deberá tener en cuenta los compromisos y obligaciones derivados de la política pública de desmantelamiento aprobada por la Comisión Nacional de Garantías y su análisis deberá culminar con el conjunto de propuestas necesarias y pertinentes, para lograr un avance efectivo y claro en el establecimiento de las responsabilidades penales que sean del caso. (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 246)*

### Antecedentes

La Corte Constitucional determinó que la Fiscalía General de la Nación no demostró el desarrollo de investigaciones diligentes, transparentes y oportunas para identificar a los autores determinadores y materiales de los delitos contra personas defensoras en Colombia, la inclusión de hipótesis que tengan en cuenta la labor de defensa de los derechos humanos y no develó cifras adecuadas sobre el nivel de esclarecimiento de los

delitos (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 202). A partir de esto, por medio de Sentencia SU 546 de 2023 se ordenó a la Fiscalía la realización de un análisis y valoración de los obstáculos y deficiencias que ralentizan las investigaciones de delitos contra personas defensoras, con el fin de presentar propuestas pertinentes para un avance en identificación de los responsables de estas conductas. Para ello, estableció que el análisis y valoración que se hiciera sobre el sistema de trabajo de la entidad, así como la identificación de obstáculos e insuficiencias en las investigaciones por delitos contra personas defensoras en el país debería permitir el desarrollo de un proceso de reingeniería institucional orientada a mejorar el impulso de investigaciones rigurosas y detalladas, que permitan avanzar en el esclarecimiento y desmantelamiento de los actores responsables de los delitos contra esta población.

Es importante mencionar que en el abordaje de los casos concretos que fueron objeto de amparo a través de la acción de tutela, la Corte insiste en que la Fiscalía incumplió sus deberes constitucionales y ha vulnerado el derecho a defender derechos en el marco de las investigaciones, por cuanto (i) no considera que los hechos se cometieron en el contexto del ejercicio del derecho a defender derechos; (ii) no demuestra actuaciones efectivas tendientes a identificar a los presuntos perpetradores determinadores o materiales del delito, su captura y/o la desarticulación del grupo delincuencial; y (iii) no justifica la razonabilidad del plazo que se ha tomado para tal fin.

Asimismo, es importante delimitar el concepto de reingeniería utilizado por la Corte, bajo los términos de la administración pública y la planeación operativa

institucional. Varios autores han definido la reingeniería dentro de la administración de empresas con distintos matices, que van desde el rediseño de los principales procesos operativos que generan valor en una cadena de producción de bienes y servicios, hasta la transformación radical del funcionamiento de una organización, con el fin de optimizar recursos y garantizar la calidad a los clientes o usuarios (Rafoso Pomar & Artiles Visbal, s.f.).

En ese sentido, tomando en consideración la gravedad de la situación del derecho a defender derechos humanos evidenciada por la Corte Constitucional, al punto de declarar un estado de cosas inconstitucional que exige del Estado en su conjunto acciones contundentes para superar la vulneración sistemática y estructural de los derechos, entendemos la reingeniería como una solución a los problemas administrativos que implica no sólo la mejora o reestructuración, sino una reinvenCIÓN de los procesos que significa una gran ventaja competitiva en el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones públicas y privadas, como la Fiscalía General de la Nación. Lo anterior es relevante por cuanto determina el alcance que debe tener el análisis que busca dar cumplimiento a la orden que aquí se analiza.



Ahora bien, la valoración que la COSESU realizará sobre el cumplimiento de la orden en mención, girará en torno a evidenciar si el diagnóstico que ha realizado la entidad se adecúa a las necesidades de reinención de los procedimientos institucionales que buscan dar respuesta a la falta de consideración del contexto de defensa de derechos humanos en las investigaciones, las dificultades en la identificación de los autores materiales e intelectuales, como del avance significativo de los procesos.

## Respuesta de la entidad

En el marco del cumplimiento de la orden 18, la FGN construyó, en conjunto con el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC), un documento que analiza el sistema de trabajo del ente acusador en torno a las investigaciones penales por delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos, que fue enviado a la Corte Constitucional el 8 de octubre del 2024 (Fiscalía General de la Nación, 2025). De acuerdo con lo informado por la entidad, el documento presenta las alternativas que se tienen frente a los principales obstáculos observados por la FGN al momento de impulsar las investigaciones penales por las agresiones cometidas contra personas defensoras de derechos humanos.

Para la construcción del informe Análisis del Sistema de Trabajo de la Fiscalía General de la Nación para el abordaje de afectaciones de defensores de derechos humanos y líderes sociales presentado por la entidad, se implementó una metodología que derivó en la realización de (i) un análisis documental del Plan Nacional de Política Criminal 2022 – 2025 y de la Política Pública de Desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz; (ii) estudio de casos de agresiones contra la población líder y defensora de derechos humanos; (iii) grupos focales con servidores públicos de la FGN y del Cuerpo Élite de la Policía Nacional en los que se generó un diálogo vinculado con la idoneidad y efectividad de las estrategia del ente acusador, además de los obstáculos y alternativas dirigidas a superar dichas dificultades vinculadas con el ejercicio de la acción penal; y (iv) un taller con actores institucionales de la FGN que resultan clave en el marco de las investigaciones penales de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos (Fiscalía General de la Nación, 2025).

A partir del análisis realizado por la FGN, se identificaron falencias relacionadas con (i) la aplicación del principio de debida diligencia en la investigación penal, (ii) debilidades institucionales que afecta la investigación

penal de delitos contra personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales, (iii) la falta de apropiación de una cultura institucional alrededor del ejercicio de la defensa de los derechos humanos, y (iv) debilidades en la articulación institucional e interinstitucional. Además, en el marco de este documento, el ente acusador hizo referencia a la existencia de insumos que podrían dar cuenta de otros obstáculos que permean la actividad de la FGN frente a las agresiones contra la vida, seguridad y libertad de la población líder y defensora de los derechos humanos como lo es el Plan Nacional de Política Criminal 2022 – 2025 y su Plan de Acción y Seguimiento<sup>12</sup> y la Política Pública de Desmantelamiento y su Plan de Acción Permanente, los cuales incorporan una serie de acciones que tienen como fin mitigar las falencias identificadas en cada uno de esos instrumentos.

## Balance del cumplimiento de la orden

Si bien se identificaron una serie de medidas por parte de la Fiscalía General de la Nación, estas no responden a las necesidades identificadas por la Corte Constitucional a través la Sentencia SU 546 de 2023. En este sentido, la Comisión de Seguimiento estableció que las medidas propuestas se tornan insuficientes para garantizar el derecho a la justicia efectiva de la población líder y defensora de derechos humanos objeto de agresiones, así como tampoco son funcionales a la reingeniería institucional establecida en la orden 18.

A partir de la necesidad de profundizar en aquellas deficiencias que no permiten garantizar el cumplimiento efectivo de esta orden, desde la COSESU se identificaron obstáculos relacionados con la insuficiencia del diagnóstico presentado por el ente acusador, la ausencia de análisis que permitan identificar falencias normativas en torno a la identificación de los autores intelectuales y la falta de evaluaciones de desempeño funcionales al seguimiento a las actividades de fiscales frente al impulso de las investigaciones, los cuales van a ser analizados a continuación.

### 1. La insuficiencia del diagnóstico presentado por la entidad.

*1.1 No da cuenta de las preocupaciones que han presentado las organizaciones de la sociedad civil frente a la fuga de información sobre las denuncias y elementos probatorios presentados en las seccionales territoriales de la entidad, que terminan en conocimiento de las organizaciones criminales y a su vez la connivencia con grupos armados al margen de la Ley.*

12. De acuerdo con el informe, factores como (i) la insuficiencia (a) de información; (ii) en la formación académica de fiscales delegados, jueces de la República, peritos y analistas; (iii) de insumos técnicos y tecnológicos para labores criminalísticas; (iv) el déficit de personal y sobrecarga laboral; (iv) la infraestructura limitada; (v) la implementación rezagada de tecnologías para las etapas de investigación y juzgamiento; (vi) los niveles de coordinación insuficientes entre la FGN y la Policía Nacional, entre otros, se configuran en barreras que impiden el adecuado funcionamiento del sistema judicial en materia penal.

En primer lugar, ningún aparte del diagnóstico reconoce como problemática la enorme desconfianza ciudadana en el actuar de la institucionalidad en los territorios, entre ellas la de la Fiscalía General de la Nación, que fue una afirmación constante en los distintos encuentros que el Ministerio del Interior realizó para la construcción de la Política Pública Integral de Garantías a la Labor de Defensa de Derechos Humanos, que busca dar cumplimiento en conjunto a las órdenes de la Corte Constitucional.

En estos encuentros los distintos liderazgos sociales y personas defensoras coincidieron en reconocer que el acceso a la administración de justicia a través de la entidad se ha venido obstruyendo por la generación de amenazas con posterioridad a la presentación de denuncias contra organizaciones criminales, que se deriva de cierto nivel de connivencia y complicidad que es indispensable prever para salvaguardar a las personas.

Los diagnósticos presentados por las organizaciones sociales a este respecto en los encuentros, si bien no se soportan en acusaciones contra funcionarios directos con elementos de convicción suficientes, son indicios que se soportan en hechos que son de conocimiento público en los cuales funcionarios de la Fiscalía General de la Nación han actuado de manera cómplice con grupos armados al margen de la Ley, principalmente con estructuras paramilitares y de narcotráfico, encubriendo y facilitando su accionar criminal.

El más reciente de ellos, tiene que ver con la investigación que desembocó en la presunta identificación del coordinador del CTI de la ciudad de Buenaventura, Valle del Cauca, como uno de los principales líderes de una estructura delincuencial dedicada al contrabando en el principal puerto del país. La gravedad de este caso radica en cómo la recolección probatoria se encontraría totalmente viciada por la participación de quien dirige estas actividades en el accionar criminal que se busca develar y desmantelar, constituyéndose una directa acción de encubrimiento que garantiza la total impunidad y la inacción de la Fiscalía en la judicialización de todos los responsables.

Por su parte, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, en su Informe de Hallazgos y Recomendaciones, hace un recorrido por distintos hechos en los que



se ha obstruido la acción penal contra agentes del Estado que han actuado en complicidad con grupos paramilitares, como en la participación directa de funcionarios de la Fiscalía en el accionar criminal.

La desviación de las investigaciones derivadas del célebre allanamiento al parqueadero Padilla en la ciudad de Medellín, donde se encontró amplio material probatorio que relacionaba empresas y particulares que financiaban las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, la ralentización de las indagaciones contra Rito Alejo del Río por su colaboración con grupos paramilitares en el Urabá antioqueño y chocoano, así como la judicialización del Director Seccional de Fiscalías de Medellín, Guillermo Valencia Cossío (El País, s.f.), por colaborar con grupos paramilitares en la desviación de las investigaciones, dan cuenta de la gravedad del relacionamiento de funcionarios de esta entidad con grupos armados ilegales que ha afectado significativamente el avance de las investigaciones dirigidas al desmantelamiento.

#### *1.2 No profundiza sobre las falencias normativas de las directivas que guían las investigaciones, en torno a la persecución de los denominados "autores intelectuales".*

Si bien la Corte Constitucional ordena la implementación efectiva

de lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 sobre las investigaciones por delitos contra personas defensoras, como estándar adecuado para un ejercicio eficaz de la acción penal, también reconoce que ello es insuficiente para enfrentar la ausencia de esclarecimiento evidenciada, el cual debe medirse en términos de condenas contra autores intelectuales. El problema de las metodologías de investigación previstas por la Fiscalía, entonces, va mucho más allá de un problema de socialización de las directrices ya construidas, sino que presenta por lo menos dos fallas en su disposición que es preciso dejar expreso.

Primero, la caracterización victimológica que realiza la entidad identificando la labor de liderazgo social y defensa de derechos humanos que ejercía la víctima en sus territorios, en los casos donde se hace efectiva, no tiene más finalidad que la de soportar probatoriamente la imputación de circunstancias de agravación para una mayor tasación de la pena en los escritos de acusación.

Las directivas 002 de 2017 y 008 de 2023 no explicitan que la principal finalidad de la caracterización victimológica y la calidad de defensora como primera hipótesis de investigación, debe ser identificar potenciales sujetos de indagación en los actores políticos y económicos que, aún actuando aparentemente dentro de la legalidad, ostentan intereses contrapuestos a la labor

de derechos humanos que pueden haberse beneficiado con el crimen, con el objetivo de vincularlos a la investigación penal como posibles sospechosos, con el fin de encauzar las acciones de policía judicial en el seguimiento a éstos.

Segundo, las directivas incluyen una limitada visión de lo que puede considerarse como "autoría intelectual". De manera genérica, puede considerarse como autor intelectual de un delito a aquel sujeto que no materializa directamente la conducta punible, pero contribuye de manera determinante a su materialización a través de la planeación, la dirección, la división del trabajo y la realización de otras conductas que sirven para facilitar o encubrir la conducta. En concreto, la Directiva 008 de 2023 menciona lo siguiente sobre ello:

**Coparticipación criminal.** A partir de los resultados de la investigación y, en particular, del informe de contexto con vocación probatoria, los fiscales deberán buscar el procesamiento de todos los implicados en la conducta investigada, incluyendo a los **determinadores de la conducta o a los jefes de la estructura criminal por medio de la figura del autor mediato en aparatos organizados de poder, responsabilidad del superior u otra aplicable en el marco normativo y jurisprudencial.**

otros extractos de la directiva que se refieren al desarrollo de actividades de litigio estratégico y de aplicación de preacuerdos y principios de oportunidad sobre determinadores e integrantes de la cadena de mando, se deriva que la acción penal busca enfocarse sobre determinadores entendidos como los jefes de las organizaciones criminales cuyos integrantes materializan las agresiones, lo cual es expreso cuando se habla de identificar responsables por cadena de mando o la aplicación de la figura de autor mediato en aparatos organizados de poder criminal o responsabilidad del superior.

Todas estas figuras de atribución de responsabilidad, si bien apuntan a dar cuenta de quienes ordenaron la comisión de las conductas, se limita a una identificación de la estructura armada a la que pertenecen los ejecutores materiales de las agresiones, dado que en el 70% de los casos en los que se han identificado presuntos responsables aquellos hacen parte de organizaciones armadas como el ELN, el Clan del Golfo y el EMC. Ello se comprueba en los distintos informes de gestión que ha presentado la Fiscalía y su Unidad Especial de Investigación, donde solo se caracterizan las estructuras armadas y nada se dice sobre las redes financieras y políticas que la propia entidad reconoce en las situaciones de macrocriminalidad que ha construido. No hay avances sustanciales en la desarticulación de la financiación con apariencia de legalidad y los vínculos políticos.

Estas limitadas figuras de atribución de responsabilidad desconocen la experiencia de la propia entidad, con la activa participación de las víctimas, en el esclarecimiento de casos emblemáticos de agresiones a personas defensoras y de participación de actores políticos y económicos en el funcionamiento de organizaciones criminales.



Figuras como la responsabilidad por omisión, que ha sido una práctica usual de participación de funcionarios públicos en la facilitación de acciones criminales, o la coautoría impropia, que implica dar cuenta de un plan criminal complejo en el que existe una división funcional del trabajo entre los partícipes más allá de la conducta en concreto, que reduce los costos marginales de comisión de crímenes en masa, y que permite la operación sostenida en el tiempo de las estructuras armadas, son figuras que también deben ser tenidas en cuenta si se parte de un enfoque de investigación macro criminal que reconoce un carácter sistemático de las agresiones a personas defensoras de derechos humanos.

Al respecto, la Política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales responsables de agresiones a personas defensoras, líderes sociales y firmantes de paz incluidas las sucesoras del paramilitarismo, parte de un diagnóstico en el que la estructura armada es apenas una dimensión del fenómeno criminal asociado a las agresiones contra estos sujetos de protección. En este documento se insiste en que la operación de los grupos armados ilegales es apenas la expresión visible de todo un entramado de relacionamientos económicos, políticos y culturales invisibilizados históricamente, y que han posibilitado la creación y reproducción de la violencia armada en el país.

Ello implica ir mucho más allá de la responsabilidad de mando o la autoría mediata, sino evidenciar el conjunto de corresponsabilidades que son indispensables para la operación continua de las organizaciones paramilitares. Las finanzas criminales, por ejemplo,

no aluden exclusivamente al conjunto de economías ilícitas que administran directamente las estructuras armadas en los territorios, como los cultivos de uso ilícito, la minería ilegal o el tráfico ilegal y la trata de personas, sino a los mecanismos a través de los cuales los réditos de todas esas rentas ilícitas terminan en el circuito económico legal y, con ello, generando lucro efectivo, como el lavado de activos, el testaferrato o el acaparamiento de tierras urbanas y rurales.

Por su parte, la participación de agentes del Estado no puede reducirse a una participación tangencial de funcionarios de bajo nivel que trabajan directamente con los grupos armados. Es indispensable analizar con detalle las decisiones de alto nivel de quienes están en posición de

garantía de la vida e integridad de las personas defensoras, con el fin de identificar omisiones deliberadas en los deberes de protección que son determinantes en el accionar de las organizaciones armadas.

En conclusión, es indispensable que la Fiscalía analice el concierto de distintas voluntades más allá de las comandancias militares para la comisión de un amplio conjunto de conductas punibles, dentro de las cuales la agresión a personas defensoras es solo un medio para el encubrimiento o la facilitación de otros objetivos criminales. Lo anterior puede lograrse a través del énfasis que las directivas de investigación realicen sobre determinadas formas de atribución penal utilizadas en casos ya esclarecidos judicialmente para la acusación de agentes del Estado y terceros civiles que han participado

activa y determinantemente en el accionar de las organizaciones criminales.

### *1.3 No prevé evaluaciones de desempeño rigurosas y permanentes que exijan de los fiscales el impulso adecuado de las investigaciones con la participación de las víctimas.*

Finalmente, un gran componente que incide sobre las fallas en materia de investigación, tiene que ver con la falta de evaluaciones de desempeño rigurosas que establezcan resultados adecuados en materia de verdad, justicia y reparación, y garanticen un seguimiento detallado y continuo al avance de los fiscales que conocen y apoyan la investigación de crímenes contra personas defensoras en el desarrollo de sus actuaciones.



Si bien existen instrumentos normativos que desarrollan esta necesidad de orden administrativo, como el Decreto Ley 020 de 2014, las Resoluciones 01549 de 2018 y 01245 de 2020, así como unos parámetros para la evaluación del desempeño del área misional en la Fiscalía, que desarrollan el régimen de carrera especial dispuesto constitucionalmente para esta entidad, es importante fortalecer estos mecanismos para asegurar una eficaz prestación del servicio de administración de justicia en clave de garantizar los derechos de las víctimas y, en particular, el derecho a defender derechos humanos.

Al respecto, la Corte fue enfática en

señalar las graves fallas en la medición de resultados de la entidad bajo el concepto de "esclarecimiento", indicando que el único resultado admisible de los fiscales son las sentencias condenatorias contra autores intelectuales proferidas en los casos adelantados, y que si bien el cierre de las distintas etapas y momentos dentro del proceso penal son válidas para una medición de la gestión operativa, frente a las víctimas no son avances que puedan ser considerados satisfactorios.

En ese sentido, es importante revisar con detalle toda la política de evaluación de desempeño sobre los fiscales que adelantan y apoyan casos de agresiones contra

personas defensoras, no sólo bajo los factores ya establecidos de evaluación de resultados misionales, responsabilidad y habilidades laborales, sino un componente esencial de orden cualitativo que son las competencias comportamentales.

El último informe de evaluación de desempeño publicado por la entidad en julio de 2024, indica que del total de servidores de carrera en la entidad, que a corte de esa fecha eran 4.457 personas, el 93.45% que corresponde a 4.165 obtuvieron una calificación sobresaliente, lo que las ha llevado a una ratificación de su cargo y la concertación de nuevas metas e indicadores de medición.

Esto contrasta con los bajos niveles de satisfacción de las víctimas con el avance de las investigaciones, e incluso con las evidencias de la Corte Constitucional que concluyó la grave demora de la entidad en ofrecer verdad y justicia a las víctimas y los altos niveles de impunidad en las agresiones contra personas defensoras.

Es indispensable diseñar un modelo de evaluación del desempeño específico a la labor misional de los fiscales, asistentes y servidores de policía judicial que conocen casos de agresiones a personas defensoras, que garantice la imparcialidad en la fijación de metas y actividades, posibilite una interacción con las víctimas, quienes son los beneficiarios centrales de la acción de la entidad, cualifique de mejor manera las competencias laborales esperadas de los funcionarios, como la atención diferencial a mujeres, NNAJ y personas con OSIGD, el impulso continuo de las investigaciones, la recolección de elementos materiales de prueba que apunten a identificar autores intelectuales, la conexidad de las investigaciones, la participación efectiva de las víctimas en la investigación, entre otras.

Una evaluación de desempeño rigurosa y detallada no sólo es un instrumento para estimular en los funcionarios el cumplimiento de los objetivos estratégicos trazados por la entidad, así como para corregir tempranamente fallas en el servicio, sino para generar y recopilar información objetiva, imparcial y confiable para la toma de decisiones administrativas y de diseño de políticas públicas que partan de diagnósticos reales sobre la gestión de personal. Las evaluaciones de desempeño no sólo recompensan a quienes han realizado adecuadamente su función y van más allá de los

objetivos formulados, sino que son cruciales para construir planes de mejoramiento que signifiquen mejoras sustanciales en el servicio en ponderación con los derechos de carrera de los funcionarios. El desarrollo adecuado de estas funciones por parte del direccionamiento estratégico de la entidad es clave para garantizar la adecuada garantía del derecho a la justicia efectiva por parte de los funcionarios.

Esta es una grave ausencia dentro del informe de cumplimiento de esta orden. No se detalla con rigurosidad los obstáculos concretos en el cumplimiento de las labores de los fiscales y funcionarios de policía judicial que ralentizan las investigaciones, los cuales deben derivar de las evaluaciones de desempeño, las cuales son los instrumentos idóneos con los que cuenta la administración para analizar el sistema de trabajo de los funcionarios públicos en nuestro país.

Esto se encuentra aparejado con la necesidad constante de la cualificación de los funcionarios que conocen de las investigaciones por agresiones a personas defensoras. El informe también omite hacer un balance adecuado de las competencias laborales y las cargas de trabajo que tienen actualmente los fiscales y funcionarios de policía judicial que conocen de estos casos, los cuales son en su mayoría fiscales locales, cuyo perfil carece de la idoneidad profesional, la experiencia específica y las cargas laborales adecuadas para poder conocer de las investigaciones por delitos contra personas defensoras, que se caracterizan por ser delitos complejos dada su carácter sistemático y estructural.

Un análisis del sistema de trabajo de una entidad implica necesariamente

un estudio de cargas laborales que determine con precisión tiempos, recursos, personal y competencias requeridas para el cumplimiento adecuado de las funciones misionales de la entidad, con el fin de determinar la cantidad y calidad de personal faltante o sobrante para la eficaz prestación del servicio con los recursos disponibles. Asimismo, implica revisar con detalle el manual de funciones de la entidad con el objetivo de cualificar los perfiles de los funcionarios destinados al conocimiento de este tipo de casos.

Para concluir, de lo que se ha venido mencionando puede extraerse que el insumo presentado por la Fiscalía para dar cumplimiento a esta orden carece de rigurosidad y detalle en la identificación de las falencias y problemáticas en la entidad, que constituya un diagnóstico acertado a partir del cual puedan construirse estrategias y acciones de mejora en la entidad. Asimismo, bajo la concepción de "reingeniería" mencionada, no se apunta a un rediseño sustancial de los procesos administrativos que permita garantizar una mejora cualitativa, que permita avanzar en el desarrollo efectivo de las obligaciones de la Fiscalía en el marco del deber de debida diligencia reforzada frente a las investigaciones penales que se adelantan por las agresiones cometidas contra la población líder y defensora de derechos humanos, establecidas en las Directiva 002 de 2017 y 008 de 2023.

Lo anterior se refleja en los lineamientos propuestos por esta entidad para dar cumplimiento al Plan Integral, que toman como punto de partida el diagnóstico realizado en observancia de esta orden. Si bien los cuatro ejes de trabajo relacionados en este instrumento establecen deficiencias en la aplicación de la debida diligencia, el fortalecimiento de las

capacidades de los funcionarios, el mejoramiento de la cultura institucional alrededor de la defensa de derechos humanos, así como el fortalecimiento de la articulación intra e interinstitucional, estos no responden a un proceso de reingeniería o rediseño institucional, al mismo tiempo que limita su alcance al incorporar mayoritariamente acciones de formación, capacitación y socialización de las directivas ya existentes. Sin embargo, estos lineamientos serán objeto de análisis en capítulos posteriores donde se revisará el cumplimiento de la orden 28 sobre el Plan Integral, de manera preliminar puede mencionarse que esta propuesta institucional.

De igual forma, es necesario mencionar que tampoco se contemplan las observaciones realizadas por la sociedad civil en el marco de la construcción participativa de este instrumento, las cuales se encuentran relacionadas con las deficiencias frente a la implementación de metodologías que permitan realizar análisis e investigaciones en contexto, reconocer la labor de la defensa de los derechos humanos y el liderazgo social ejercida por la víctima a través de distintas hipótesis investigativas, avanzar en el esclarecimiento de los hechos, intereses y móviles que reproducen las violencias contra la personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales, y configurar e implementar mecanismos de seguimiento y monitoreo y sanciones efectivas contra los funcionarios que no cumplen con las directrices y lineamientos de la entidad, entre otros factores que resultan fundamentales al momento de emprender un proceso de reingeniería o transformación de los procesos y diseños institucionales.

A partir de la necesidad de garantizar el cumplimiento efectivo

de la orden, desde la COSESU se recomienda lo siguiente:

1. Para superar las deficiencias identificadas y avanzar en un proceso de reingeniería o diseño institucional, la Fiscalía General de la Nación debe fortalecer su diagnóstico a partir de otras variables diferenciadas que no se limiten a la aplicación de la debida diligencia, el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios, el mejoramiento de la cultura institucional alrededor de la defensa de derechos humanos, así como el fortalecimiento de la articulación intra e interinstitucional. En este sentido, se torna necesario que se tengan en cuenta las voces de distintas organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos, que han develado la existencia de una desconfianza estructural frente a la labor de la Fiscalía relacionada con la presunta fuga de información en sedes territoriales y connivencia entre funcionarios y estructurales armadas responsables de los delitos, que no permite la correcta investigación de los delitos, así como incrementa los riesgos para quienes ejercen su actividad de denuncia.
2. En segundo lugar, se recomienda realizar un estudio o análisis de los impactos de la aplicación del marco normativo y las directivas que orientan la actividad judicial de la Fiscalía frente a las investigaciones penales que se adelantan por estos crímenes, que permita actualizar y ajustar el contenido de estas a las necesidades del contexto actual. Como se ha manifestado en diversas ocasiones, estas disposiciones se han tornado insuficientes al

momento de garantizar tanto la implementación de la debida diligencia reforzada como de avanzar en el desmantelamiento de las estructuras responsables, los móviles, e intereses -y actores responsables en todos sus niveles de autoría- que reproducen la violencia contra la población líder y defensora de derechos humanos. En este sentido, es urgente ampliar el alcance del análisis y diagnóstico a fin de que la caracterización victimológica no solo se configure en un elemento para tener en cuenta al momento de aplicar el agravante de la pena, sino en un factor que oriente la investigación para que sea posible vincular a actores políticos, económicos y estatales que se benefician de las agresiones. Así mismo, es importante que este análisis tenga en cuenta otras formas de responsabilidad como la coautoría impropia o la comisión por omisión.

3. Otro aspecto que requiere una especial atención es el sistema de evaluación de desempeño de los fiscales y equipos investigativos. Hoy predomina una lógica administrativa que califica como sobresaliente la labor de casi todos los funcionarios, sin que ello se traduzca en avances reales frente al impulso de investigaciones penales orientadas al esclarecimiento y desmantelamiento. Es necesario un modelo diferenciado que mida resultados en términos de verdad, justicia y reparación, que evalúe la incorporación de hipótesis investigativas que tengan encuentro la labor de defensa de los derechos humanos, investigaciones en contexto, la identificación de autores intelectuales y de agentes del Estado en

la comisión de delitos y la participación efectiva de las víctimas. Estos mecanismos deben ser periódicos, rigurosos y transparentes y deben atender a Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.

4. La reingeniería institucional también pasa por una revisión de las cargas laborales, los perfiles y las competencias del personal asignado a estas investigaciones. No es razonable que la mayoría de los casos recaigan en fiscales locales sin experiencia suficiente en análisis de patrones de macrocriminalidad o en delitos de alto impacto. Un rediseño debe incluir estudios técnicos sobre tiempos, recursos y capacidades requeridas, así como la cualificación de los manuales de funciones y el

fortalecimiento de las unidades especializadas. De la misma manera, resulta indispensable implementar mecanismos efectivos de monitoreo y sanción para quienes incumplan con las directrices, de modo que se envíe un mensaje claro de que la impunidad no tendrá cabida al interior de la entidad.

5. Por último, este proceso de valoración de los procesos debe estar articulado con la Política Pública de Desmantelamiento de organizaciones criminales, entendiendo que las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos no pueden analizarse de forma aislada, sino como parte de fenómenos complejos de macrocriminalidad, que generan impactos en el libre ejercicio de la defensa

de los derechos humanos. La Fiscalía tiene la obligación de avanzar en investigaciones que desborden la identificación de estructuras armadas, y se enfoquen también en las redes económicas y políticas que sostienen su operación. Para ello, se requiere una coordinación interinstitucional fluida y sostenida, acompañada de mecanismos de transparencia y control social que permitan a las comunidades conocer y evaluar los avances en términos de condenas, identificación de determinadores y desmantelamiento de estructuras criminales.

# Orden 19 dirigida a la Fiscalía General de la Nación

*A la Fiscalía General de la Nación que, con el fin de contribuir a la transparencia y de generar incentivos positivos en la investigación penal y el seguimiento ciudadano, anualmente presente en un acto público un informe en el que dé cuenta de las estadísticas de esclarecimiento frente a los delitos contra líderes sociales, identificando los patrones delictivos (sujetos más vulnerables, territorios más afectados y estructuras criminales responsables), y diferenciando las tasas de imputaciones, condenas o absoluciones. También deberá precisar las condenas contra autores intelectuales y las estructuras criminales que hayan sido efectivamente desmanteladas. Con relación a los avances en el esclarecimiento frente a delitos cometidos en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, la Fiscalía General de la Nación debe considerar que el criterio apropiado para medir los avances es el número de condenas en firme o el logro de acuerdos avalados por jueces de la República. (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 246)*

## Antecedentes

La Corte Constitucional reconoció que la violencia contra personas defensoras constituye un problema sistémico y estructural, caracterizado por los altos niveles de impunidad. Así, por medio de Sentencia SU 546 de 2023 se estableció que la Fiscalía General de la Nación no ha demostrado avances significativos en la investigación y judicialización de los responsables de estos crímenes. Ante la necesidad de medir el progreso de las investigaciones y con ello la efectividad de estas, la Corte estableció que el criterio clave debe ser el número de condenas en firme o acuerdos avalados por jueces, en lugar de otras métricas que podrían ser engañosas, como la simple apertura de investigaciones o capturas sin resultados judiciales efectivos, que era denominado por la Fiscalía como las cifras de “esclarecimiento”.

## Respuesta de la entidad

El 27 de febrero de 2025 la Fiscalía General de la Nación remitió a la COSESU un informe de cumplimiento de la orden, en el que se hace referencia a la presentación pública realizada el 14 de febrero de 2025. En este evento, que contó con la participación de miembros de la sociedad civil —incluida la COSESU—, así como de delegados de entidades nacionales e internacionales, la Fiscalía expuso los avances en las investigaciones por homicidios cometidos contra personas defensoras de derechos humanos en el periodo 2016-2024 y presentó un micrositio en su página web para difundir la información.

El informe ofrece un balance general sobre la investigación penal de homicidios de personas defensoras de derechos humanos en Colombia entre 2016 y 2024. Incluye un apartado metodológico, un análisis estadístico de casos según variables como tipo de liderazgo, grupo poblacional, región y año del homicidio, así como una sección dedicada a dinámicas de macrocriminalidad y a responsabilidades atribuidas a estructuras armadas ilegales. De igual forma, incorpora un capítulo específico sobre homicidios de firmantes del Acuerdo de Paz y un recuento de las actuaciones procesales más relevantes.

Aunque el documento pretende mostrar los avances institucionales frente a estos crímenes, su enfoque es predominantemente cuantitativo. La medición del esclarecimiento se centra en el número de sentencias obtenidas, imputaciones realizadas y órdenes de captura emitidas, sin profundizar en el análisis estructural de los patrones de violencia, los móviles de los crímenes, la identificación de autores intelectuales ni los beneficiarios de estas violencias.

## Balance del cumplimiento de la orden

Vale la pena señalar que, como Comisión de Seguimiento a la Sentencia SU-546 de 2023, recibimos la invitación al evento público de presentación del informe el 14 de febrero de 2024. Sin embargo, el documento no fue compartido previamente, por lo que las intervenciones de las vocerías de la COSESU no se refirieron al contenido del informe, sino a los criterios mínimos que consideramos fundamentales para su elaboración anual y a la actividad que desarrolla la Fiscalía en el marco del impulso de las investigaciones penales por las agresiones contra la población líder y defensora de derechos humanos.

A pesar de que el informe presenta cifras generales sobre homicidios y avances procesales, no ofrece información lo suficientemente desagregada que permita identificar patrones delictivos, construir hipótesis investigativas sólidas o establecer responsabilidades más allá de los autores materiales. Paralelo a esto, se mantienen vacíos importantes en la incorporación de enfoques diferenciales, especialmente respecto a mujeres, personas LGBTIQ+, pueblos étnicos y población campesina que ejerce la defensa de los derechos humanos y liderazgo social. Tampoco se detallan los ajustes realizados en las estrategias de investigación para avanzar en la identificación de autores intelectuales y terceros beneficiarios, ni en el desmantelamiento de estructuras criminales. En este sentido, el informe no cumple plenamente con los requerimientos establecidos por la Corte Constitucional en la orden 19, que exige una rendición de cuentas cualitativa, con análisis estructurales y explicativos sobre las medidas adoptadas para enfrentar la impunidad.

En términos generales, consideramos que las cifras presentadas por la Fiscalía deben complementarse con análisis cualitativos que contribuyan a la construcción de verdad procesal y que incluya los hechos ocurridos antes del 2016. La adecuada caracterización de los resultados, transparencia en la información y ausencia de variables que den cuenta de los enfoques diferenciales y de género, con base en los derechos de las víctimas, sigue siendo uno de los principales retos para la evaluación de su desempeño. La recolección y análisis de datos no es un aspecto técnico secundario, sino un eje central para el diseño de políticas criminales y de seguridad que no sólo respondan a los crímenes ya cometidos, sino que prevengan nuevas agresiones.

A partir de estas observaciones generales, presentamos a continuación un análisis detallado de los componentes del informe, destacando los vacíos y preocupaciones identificados, el cual tiene en consideración agresiones recurrentes contra la población líder y defensora de derechos humanos, patrones de macrocriminalidad, entre otros aspectos que resultan relevantes al momento de evaluar el cumplimiento de esta orden.

### 1.1 Homicidios contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia (2016-2024) y registro de otras conductas punibles

En el informe remitido por la Fiscalía se establece que entre el 2016 y el 2024 ha conocido sobre un total de 1372 casos de homicidio contra personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales (Fiscalía General de la Nación, 2025). De estos han sido tramitados 1322, y solamente 227 han alcanzado una sentencia, en los que 217 han tenido a la imposición de penas

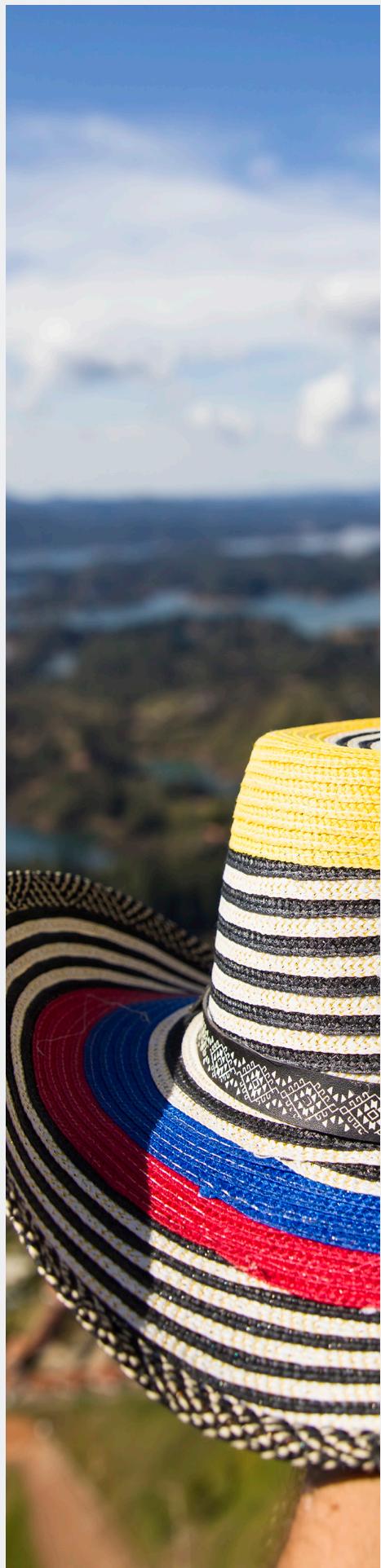
a los responsables. Es decir, solo el 17,1% de los casos investigados por la Fiscalía, han tenido sentencia con condena de responsables.

La Corte fue clara al ordenar a la Fiscalía la presentación de un informe anual que dé cuenta de las conductas punibles cometidas contra personas defensoras, lo cual incluye agresiones a su vida e integridad. Actos como las amenazas, atentados, secuestros, desplazamientos forzados, la criminalización arbitraria, el hostigamiento, la persecución, los robos de información y dispositivos, equipos de documentación de casos, las intromisiones en las comunicaciones y en la privacidad, la violencia sexual, la violencia basada en género, así como las conductas relacionadas con el accionar de las organizaciones criminales, deben ser investigados integralmente, bajo la hipótesis común de su condición de persona defensora. Este informe solamente hace referencia en detalle a los casos sobre homicidio y expone cuatro conductas punibles (amenazas, delitos sexuales, feminicidios, desaparición forzada), sin un desarrollo sobre los avances en las investigaciones y el esclarecimiento judicial, los patrones de criminalidad y la focalización geográfica o análisis de los responsables de tales crímenes.

Preocupa que las investigaciones sobre los casos de amenazas y violencia sexual se encuentran rezagadas. De acuerdo con cifras de la Dirección de Políticas y Estrategias de la Fiscalía General de la Nación, a julio del año 2024, sobre el estado procesal de los casos referidos a agresiones cometidas contra mujeres lideresas y defensoras recibidas por la entidad desde el año 2020 se indicó que del total de 2.514 casos activos, 2.480 se encuentran en etapa de indagación, es decir, el 98,64% de los casos no ha pasado de la etapa más temprana de la investigación, lo que hace necesario que se aplique la debida diligencia en estos casos.

Así las cosas, reiteramos que la Corte fue enfática en establecer que el esclarecimiento judicial no se limita a la formulación de acusaciones, sino que requiere condenas efectivas contra los autores materiales e intelectuales. Sin embargo, como ya fue manifestado por la COSESU el pasado 14 de febrero de 2025 en el evento de presentación de dicho informe, persisten obstáculos en la rendición de cuentas y transparencia de la información sobre el esclarecimiento judicial, presentada por la Fiscalía.

De las conductas punibles señaladas en el informe, son mínimos los casos que ya tienen condena y preocupa que las cifras de cada conducta responden a períodos de tiempo distintos sin saber además el universo total de casos investigados sobre personas defensoras. En conclusión, la información presentada por la Fiscalía General de la Nación evidencia un panorama profundamente preocupante en materia de investigación, judicialización y sanción de las conductas punibles cometidas contra personas defensoras de derechos humanos. A pesar de la gravedad de estos crímenes y de la obligación reforzada del Estado de garantizar justicia, las cifras revelan una respuesta institucional fragmentada, limitada en cobertura y profundamente ineficaz. La baja proporción de casos con sentencias condenatorias —especialmente en hechos distintos al homicidio—, la inactividad procesal de la mayoría de las investigaciones, y la falta de un universo claro y unificado de casos, reflejan una carencia de debida diligencia que perpetúa la impunidad y expone a las personas defensoras a nuevos riesgos.



Más aún, la presentación de datos desagregados por períodos dispares y sin una estructura clara sobre responsables, patrones o contextos territoriales, incumple el mandato de transparencia y rendición de cuentas exigido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-546 de 2023. Es urgente que la Fiscalía avance hacia una estrategia integral y diferenciada de investigación, que responda a la sistematicidad de la violencia contra personas defensoras, garantice justicia efectiva y permita el desmantelamiento de las estructuras criminales que son responsables de las agresiones.

## 1.2 Patrones de criminalidad

La identificación de patrones de violencia contra personas defensoras debe basarse en casos judicialmente esclarecidos, es decir, con sentencias condenatorias, incluyendo tanto a integrantes de estructuras armadas ilegales como a agentes estatales y terceros civiles, sin importar el momento en que ocurrieron los hechos. Sin embargo, el informe de la Fiscalía presenta un bajo porcentaje de esclarecimiento y evidencia inconsistencias en la presentación de las distintas conductas punibles.

Aunque la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía fue creada para investigar, esclarecer y desmantelar los actores responsables de los crímenes cometidos contra la población líder y defensora de derechos y firmantes de paz el marco del compromiso derivado del punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el año 2017 (Decreto Ley 898 de 2017 - Gestor Normativo, s. f.), las agresiones sistemáticas contra personas defensoras responden a causas estructurales que no han sido resueltas. Persisten dinámicas como la connivencia entre actores estatales organizaciones y grupos armados ilegales, la participación de sectores económicos beneficiados por el despojo, el flujo de capitales en economías ilícitas y la cooptación institucional por parte de estructuras criminales. Estas redes de poder —armadas, políticas y económicas— siguen operando con impunidad, lo que exige que los avances en verdad y justicia alimenten hipótesis sólidas orientadas a su desmantelamiento.

Apesar de que la Corte Constitucional ha sido clara al afirmar que las condenas no son solo resultados procesales, sino herramientas fundamentales para construir estrategias investigativas eficaces que aborden estructuras criminales complejas y que existen directrices para una judicialización integral, en la práctica el enfoque se limita a la cadena de mando armada, sin profundizar en los componentes financieros, políticos o institucionales que hacen posibles estos crímenes. Ante este panorama, es necesario ampliar y fortalecer el uso de figuras como la coautoría, la autoría mediata por dominio de organización, la empresa criminal y la complicidad, que permiten abordar la lógica

funcional del crimen, incluyendo su financiación, logística, blanqueo de activos, legitimación política y social en los territorios. Además, las investigaciones deben identificar no solo a los autores materiales e intelectuales, sino también los móviles, beneficiarios y omisiones estatales que permitieron su comisión.

Asimismo, la incorporación de enfoques diferenciales es clave para identificar patrones delictivos con mayor precisión. Aunque el informe desagrega los grupos poblacionales de las víctimas, no profundiza en las dinámicas específicas que enfrentan. En el caso de las mujeres defensoras, persiste la ausencia de datos oficiales que permitan identificar patrones diferenciados de violencia, lo cual limita el esclarecimiento judicial. También es insuficiente la información sobre los homicidios de personas defensoras indígenas, lo que impide un análisis riguroso.

Preocupa la falta de cifras desagregadas sobre el avance de las investigaciones según grupo poblacional. En particular, la aplicación del enfoque de género sigue siendo débil, a pesar de la Directiva 0008 de 2023, que exige investigaciones libres de estereotipos y discriminación. Es urgente establecer mecanismos de seguimiento a su implementación y garantizar una perspectiva de género y feminista en la investigación de agresiones contra mujeres defensoras.

La implementación efectiva del eje de lucha contra la impunidad del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras es esencial para una respuesta institucional más robusta frente a la violencia basada en género. La Fiscalía debe adoptar medidas concretas que reconozcan las desigualdades estructurales y los riesgos diferenciados que enfrentan estas lideresas, garantizando investigaciones con enfoque diferencial y justicia efectiva.

### **1.3 Metodología de investigación de las estructuras criminales**

El informe desarrolla un apartado sobre la metodología de investigación contra las estructuras criminales, y aunque se explica cómo funciona la Unidad Especial de Investigación, todavía hay vacíos en la información sobre los casos reportados y las imputaciones hechas a los autores de los crímenes.

Reiteramos que la labor de defensa de derechos humanos debe ser reconocida como el móvil central del crimen cuando ese sea el caso. Aunque en el informe presentado por la Fiscalía se afirma que la primera hipótesis de investigación es que el hecho delictivo se produjo por ocasión al rol de la persona defensora de derechos humanos, como

COSESU hemos encontrado que el fiscal no incorpora esta hipótesis en su argumentación -tal y como se establece en el análisis de la orden 17 del informe- o el juez la excluye por falta de pruebas. Hemos identificado que en la mayoría de los casos que han llegado a condena ni siquiera se nombra la labor de defensa de derechos de la víctima dentro de la sentencia, mucho menos si esta tuvo que ver con el móvil del homicidio.

Así mismo, identificamos que las sentencias no indagan en las razones del asesinato de los defensores, lo que vulnera el derecho a la verdad y dificulta la apertura de investigaciones más amplias contra terceros que se benefician de estos crímenes.

El uso de figuras como los preacuerdos dificultan tanto el esclarecimiento de los hechos, como la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad. En la mayoría de estas sentencias no se esclarece el móvil del homicidio ni se reconoce la labor de liderazgo o defensa de derechos de la víctima. Esto genera interrogantes sobre la utilidad de los preacuerdos para esclarecer los móviles de los crímenes y desmantelar las estructuras criminales responsables<sup>13</sup>.

Entre enero de 2016 y diciembre de 2024, se registraron 1.381 homicidios de personas defensoras (Fiscalía General de la Nación, 2024). De estos, la Fiscalía investiga 1.322 casos; en 527 se ha formulado imputación y sólo en 227 se han dictado sentencias. Esto significa que en 795 casos (60,1%), correspondientes a 824 víctimas, no se ha identificado al autor material. En el caso de firmantes de paz, de

un total de 531 homicidios, 213 (40,1%) no tienen avances judiciales. La Fiscalía ha identificado responsabilidades en estructuras armadas ilegales en 472 casos (35,7%), atribuyendo 192 de ellos (40,6%) al Clan del Golfo. Sin embargo, en 850 casos (64,3%) no hay avances sustanciales en la verdad procesal. La estrategia de centrar la responsabilidad exclusivamente en grupos armados ilegales es insuficiente: no aborda la complejidad de actores implicados, incluyendo sectores económicos y políticos que se benefician de estos crímenes.

Además, los informes carecen de resultados sobre la posible colaboración o connivencia de agentes estatales con grupos armados ilegales, pese a múltiples denuncias y la existencia de condenas. Tampoco se investigan las responsabilidades de mandos de la Fuerza Pública en el crecimiento territorial de estas estructuras, que han ampliado su presencia, sin que se determinen responsables por omisión o complicidad.

Aunque la UEI afirma que su enfoque incluye redes de apoyo compuestas por civiles, funcionarios públicos e integrantes de la Fuerza Pública, los datos oficiales muestran que solo en 20 casos (1,5%) se han dictado sentencias contra determinadores. Además, en solo cinco homicidios de personas defensoras y tres casos contra firmantes de paz se ha identificado como responsables a miembros de la Fuerza Pública. En este sentido, se observan límites frente al deber de investigar, esclarecer y sancionar.

Pese a la presunción de inocencia, el Protocolo de Minnesota señala

que, en posibles muertes ilícitas, la responsabilidad estatal debe considerarse desde el inicio de la investigación. Esta perspectiva sigue sin ser aplicada de forma consistente.

Finalmente, es indispensable que la metodología contemple un análisis integral de víctimas y victimarios, para entender las dinámicas que permiten la continuidad de los crímenes. Sin esto, es imposible desmantelar las estructuras criminales que los sustentan ni garantizar justicia y no repetición.

#### 1.4 Situaciones regionales de macro criminalidad definidas como estrategia específica de la Unidad Especial de Investigación

Entre enero de 2022 y agosto de 2024, la Unidad Especial de Investigación (UEI) identificó seis zonas de macrocriminalidad en las que convergen múltiples departamentos. En dos subregiones priorizadas para el desmantelamiento de estructuras criminales —Norte del Cauca (Cauca y Valle del Cauca) y la región Magdalena Medio (Antioquia, Bolívar y Santander)—, las principales víctimas han sido líderes comunales, líderes indígenas y firmantes de paz. De 313 homicidios registrados en estas áreas, sólo se han emitido 12 sentencias condenatorias.



13. Según cifras de la CCJ, de las 136 sentencias analizadas del periodo 2016 - 2023, sólo 27 llegaron a juicio. En 18 de ellas, los condenados aceptaron cargos, total o parcialmente, mientras que en 91 casos el 66,9 se resolvieron mediante preacuerdos entre el victimario y la Fiscalía. Por su parte, el Programa Somos Defensores en alianza con Verdad Abierta, en el marco de la campaña "Historias Inconclusas" y con datos de la propia Fiscalía, han reportado que entre 2002 y 2022 solo se han emitido 175 sentencias en casos de asesinatos de personas defensoras, de un total 1.333 registrados por estas dos organizaciones de la sociedad civil.

A pesar de que en estas regiones se evidencian conflictos por el control de recursos naturales, la extracción de hidrocarburos y minerales, el tráfico de drogas, monocultivos extensivos, megaproyectos de infraestructura vial y temas portuarios las investigaciones se han centrado únicamente en autores materiales. No se ha avanzado en identificar ni desarticular las estructuras responsables ni en investigar a terceros beneficiarios —civiles o agentes estatales—, las finanzas criminales ni los intereses económicos asociados.

La lucha contra la impunidad debe incluir el respeto y garantía de los derechos de las víctimas, especialmente su participación activa en los procesos judiciales. Es esencial que existan mecanismos efectivos para que las familias de las personas defensoras puedan acceder a información, conocer el estado de las investigaciones y ejercer su derecho a la verdad y la justicia. La Fiscalía debe fortalecer sus estrategias para garantizar una participación efectiva y significativa de las víctimas en todas las etapas del proceso.

La rendición de cuentas institucional debe reflejar avances en la reorientación de las estrategias de investigación. La Corte Constitucional ha señalado que las sentencias deben ir más allá de los ejecutores materiales y alcanzar a los autores intelectuales, lo cual sigue siendo un reto central. Si bien las directrices actuales contemplan fases orientadas a la judicialización integral de estructuras criminales, persiste un enfoque limitado. Al centrarse en la cadena de mando del componente armado, se omite el análisis de las dimensiones financieras, políticas e institucionales detrás de los crímenes.

Es fundamental fortalecer el uso de figuras como la coautoría, la

autoría mediata por dominio de organización, las empresas criminales complejas y la complicidad, así como de análisis que permitan valorar elementos territoriales, de contexto y fenómenos macrocriminales orientados a la desarticulación de los intereses, móviles, estructuras criminales y demás factores que permiten la persistencia de la violencia contra la población líder y defensora de los derechos humanos. Estas permiten abordar la división de funciones dentro del plan criminal, que incluye financiación, logística, lavado de activos y legitimación política e institucional en los territorios. Asimismo, las investigaciones deben esclarecer los móviles de los crímenes contra personas defensoras, identificar a los beneficiarios de estas violencias y establecer las omisiones estatales que facilitaron su comisión.

La presentación de información clara y completa sobre el ejercicio de la acción penal es fundamental para comprender los fenómenos criminales y formular estrategias efectivas. Más allá de identificar a los autores materiales, es necesario investigar los intereses económicos, políticos y socioculturales detrás de



estos crímenes.

En ese sentido, para concluir consideramos pertinente que para que esta orden se cumpla, debe tener en cuenta lo siguiente:

1. En primer lugar, es necesario resaltar que la impunidad continúa siendo el motor de la violencia contra las personas defensoras. La falta de investigación, juzgamiento y sanción a los responsables de los crímenes contra personas defensoras perpetúa un ciclo de violencia y desprotección, enviando un mensaje de permisividad. Tal como lo ha señalado la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la impunidad constituye un factor de persistencia del conflicto armado que requiere transformaciones estructurales
2. En segundo lugar, todavía hay avances débiles en el esclarecimiento judicial y falta de un abordaje estructural por parte de la Fiscalía. El informe evidencia obstáculos persistentes en la investigación penal de estos casos. Persisten limitaciones en la identificación de patrones criminales, aplicación de enfoques diferenciales, articulación institucional y en el abordaje de las causas estructurales que subyacen a estos crímenes.
3. En tercer lugar, continúa la preocupación por el uso problemático de figuras jurídicas como los preacuerdos. Estas figuras han limitado la verdad judicial sobre los móviles y beneficiarios de los crímenes, lo que compromete los derechos de las víctimas y obstaculiza el desmantelamiento de las estructuras responsables. Y finalmente, un año después,

evidenciamos una insuficiencia en la implementación de la Sentencia SU-546 de 2023. A pesar de la existencia de directrices judiciales claras, persiste desconocimiento y baja implementación especialmente en las fiscalías seccionales.

4. El cumplimiento de esta orden se encuentra en un estado medio, toda vez que la información presentada aún no es suficiente para poder tener certeza del esclarecimiento de los casos, así como de los avances en el estudio de los patrones de criminalidad y los resultados de la aplicación de las metodologías afirmadas por la Fiscalía, en las investigaciones.

En consecuencia, desde la Comisión de Seguimiento de la sentencia SU-546 de 2023, se recomienda a la Fiscalía General de la Nación:

1. **Generar mecanismos de difusión para garantizar implementación de la Sentencia SU-546 de 2023**

- Garantizar que las direcciones seccionales de fiscalía conozcan y apliquen las órdenes contenidas en dicha sentencia.
- Incluir en la estrategia investigativa variables y elementos de contexto que permitan comprender el fenómeno criminal, incorporar enfoques de género, étnico, diferencial, y territorial.
- Implementar metodologías de investigación del fenómeno criminal que permitan identificar a los responsables materiales e intelectuales en todos sus

grados de autoría, además de esclarecer las agresiones contra la población líder y defensora de derechos humanos y desmantelar las organizaciones garantizando los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición de las víctimas.

2. **Fortalecer la articulación institucional**

- Garantizar la adecuada coordinación entre la Unidad Especial de Investigación (UEI) y las delegadas contra la criminalidad organizada, las finanzas criminales y la seguridad ciudadana para contribuir al esclarecimiento de los delitos y desmantelamiento integral de las organizaciones, intereses y conductas responsables de estos crímenes.
- Establecer canales de trabajo con entidades que ejercen control y sanción, como la Procuraduría, la UIAF, y las superintendencias, para investigar la participación de terceros civiles y servidores públicos.
- Fortalecer la comunicación entre el ente acusador y la Unidad Nacional de Protección con el fin de proporcionar información de contexto relevante para el desarrollo de análisis de riesgo, que contribuyan a la adopción de medidas de protección, cuando estas sean necesarias para garantizar la vida, seguridad, integridad y libertad de la persona, comunidad y/o organización objeto de agresiones.

3. **Mejorar la calidad de las investigaciones penales a partir de los contextos en los que cometen los delitos**

- Unificar investigaciones dispersas y aplicar metodologías que permitan abordar los casos de forma conexa, incluyendo distintos tipos de delitos (vida, patrimonio, administración pública) para reflejar las múltiples dimensiones del fenómeno criminal.
- Aplicar rigurosamente los enfoques de género, interseccional e intercultural en todas las etapas procesales.

4. **Evaluar críticamente el uso de preacuerdos**

- Valorar su impacto en la lucha contra la impunidad y garantizar que no se utilicen de manera que impidan el esclarecimiento del móvil del crimen o la identificación de terceros beneficiarios.

5. **Fortalecer la investigación de los autores intelectuales y redes de apoyo**

- Utilizar figuras jurídicas como la autoría mediata, coautoría y empresa criminal conjunta para abarcar la totalidad del aparato criminal, incluyendo sus dimensiones financieras, políticas y armadas.
- Investigar a profundidad la participación de actores económicos y estructuras estatales coludidas.

## **6. Garantizar la participación de las víctimas y el acceso a la información por parte de las organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos**

- Establecer mecanismos eficaces para que las víctimas puedan incidir en la investigación, y mejorar los canales de acceso a la información sobre el estado de los procesos.
- Fortalecer la comunicación con las organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos que hacen parte de la Comisión de Seguimiento a la Sentencia SU 546 de 2023 (COSESU), así como de otras instancias como la Mesa Nacional y las Mesas Territoriales de Garantías y el Subgrupo de Investigación.

## **7. Combatir la infiltración criminal y garantizar la independencia institucional**

- Abordar las denuncias sobre cooptación de la Fiscalía, filtración de información y amenazas a operadores de justicia.
- Implementar mecanismos robustos de selección, formación y control disciplinario para asegurar la integridad de los funcionarios.

## **8. Fortalecer la capacidad técnica y humana de las fiscalías especializadas**

- Dotar a las fiscalías encargadas de estos casos de personal capacitado, con experiencia y especialización en derechos humanos, así como de los recursos necesarios para llevar a cabo investigaciones complejas.
- Garantizar que la UEI cuente con fiscales dedicados exclusivamente a esta labor, y no dependa de fiscales locales sin el perfil requerido.



## Orden 20 dirigida a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio Del Interior

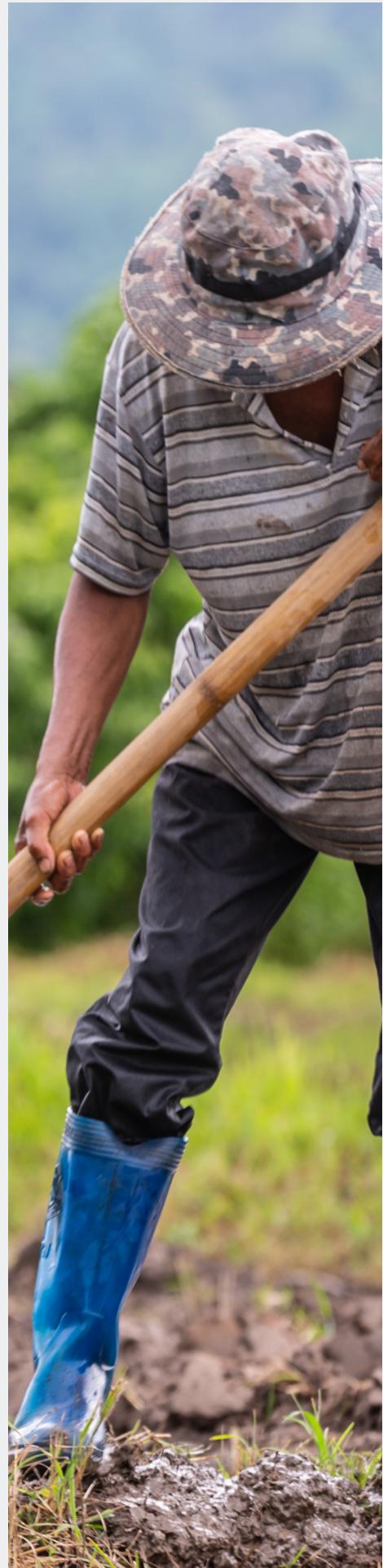
*Al Ministerio del Interior que le dé continuidad a la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales garantizando sus reuniones con una periodicidad no inferior a tres (3) meses, salvo que existan situaciones apremiantes que ameriten reuniones extraordinarias. Además, deberá asegurar que a ellas concurran las autoridades que directamente comprometan al estado, en aras de la celeridad administrativa. En particular se deberá garantizar la periodicidad de las reuniones en los departamentos con situación más crítica para la población líder y defensora de derechos humanos y, en particular, de los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar. Adicionalmente, en las mesas será imperioso debatir el cumplimiento de las recomendaciones del sistema de prevención y reacción rápida, a cargo de la Defensoría del Pueblo y de la CIPRAT. (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 246).*

### Antecedentes

Una de las grandes apuestas de distintos sectores sociales y organizativos en Colombia ha sido la apertura de espacios de diálogo intersectorial para la construcción de acuerdos frente al incremento desproporcionado de las violencias contra la población líder y defensora de los derechos humanos. A partir de estas demandas, en el 2009, surgió el Proceso Nacional de Garantías (PNG), como un escenario de concertación permanente, en torno a las garantías integrales para la defensa de los derechos humanos, en el que confluyen distintos actores sociales, institucionales e internacionales, como garantes del espacio (Comisión Colombiana de Juristas, 2021). Para garantizar el funcionamiento de este proceso, se establecieron una serie de espacios que tienen como fin concertar medidas diferenciadas que contribuyan al libre ejercicio de la defensa de los derechos humanos en Colombia, los cuales son la Mesa Nacional de Garantías, las Mesas Territoriales y los Subgrupos de Prevención y Protección, Investigación y Mujeres y género.

A partir de la importancia que adquieren estos espacios para la identificación de riesgos, concertación de medidas orientadas a garantizar el ejercicio de la defensa de los derechos humanos y el liderazgo social y generación de mecanismos de articulación interinstitucional en Colombia, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia SU-546 de 2023, reconoció la necesidad de garantizar el funcionamiento tanto de la Mesa Nacional (MNG) como de las Mesas Territoriales de Garantías (MTG). En este sentido, ordenó al Ministerio del Interior dar continuidad a estos espacios con una periodicidad no inferior a tres (3) meses, salvo que existan situaciones que exijan llevar a cabo sesiones de forma extraordinaria. Además, deberá asegurar que, en el marco de estas instancias, concurran las entidades del Estado responsables de prevenir, proteger y sancionar a los responsables de las violencias que afectan a quienes ejercen contra defensa de los derechos humanos y el liderazgo social.

Para el cumplimiento de esta orden, la Corte estableció la necesidad de priorizar algunos departamentos con altos índices de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales,



como Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar. Si bien la entidad responsable de implementar esta orden es el Ministerio del Interior, debido a que este cuenta con responsabilidades en materia de prevención y protección, el funcionamiento de las instancias nacionales y territoriales del Proceso de Nacional de Garantías depende, en buena medida, del cumplimiento de las obligaciones a cargo de Defensoría del Pueblo -como secretaría técnica del proceso-, y de los entes territoriales -alcaldías y gobernaciones-, en su papel de primeros respondientes frente a seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos en los distintos territorios.

## Respuesta de la entidad

De acuerdo con lo establecido por el Ministerio del Interior, el 11 de julio de 2024 se llevó a cabo la instalación de la MNG la cual contó con la participación de altos funcionarios del gobierno, como Juan Fernando Cristo -en su calidad de ministro del interior-, Otty Patiño -Consejero Comisionado de Paz-, Lourdes Castro -Consejera Comisionada para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario-, entre otros, y organizaciones sociales de distintos territorios del país (Ministerio del Interior, 2025). Según lo informado por la entidad, a partir de este espacio se trazaron rutas para garantizar la vida, integridad y seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos. Posteriormente, los días 15 y 16 de enero de 2025 se realizó la segunda sesión de la Mesa.

Al mismo tiempo, el Ministerio del Interior informó que ha acompañado tanto la instalación de las MTG en los territorios priorizados por la Sentencia y la reactivación de aquellas que ya habrían sido instaladas con anterioridad como otros espacios que tienen como fin generar mecanismos de articulación interinstitucional con entes territoriales a través del fortalecimiento de su compromiso con el Proceso Nacional de Garantías.

Finalmente, frente a los compromisos adquiridos en el marco de la MNG y las MTG, el Ministerio dio traslado a la Defensoría del Pueblo con fundamento en artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, y la Resolución Defensorial 074 de 2020.

## Balance del cumplimiento de la orden

### 1.1 Mesa Nacional de Garantías

Después de 4 años sin sesionar, el 11 de julio de 2024 se instaló la MNG, la cual contó con la participación de aproximadamente 50 vocerías de las MTG de 22 departamentos del país, así como de las vocerías nacionales de las Plataformas, el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), el PSD -como organización invitada-, distintas entidades del Estado y representantes de la comunidad internacional. La sesión permitió plantear y debatir preocupaciones relacionadas con la situación humanitaria en los territorios y la falta de garantías para quienes defienden los derechos humanos en Colombia.

Posteriormente, se acordó realizar una Mesa Nacional de Garantías el 14 de noviembre, la cual luego de ser cancelada y reprogramada para el 30 de noviembre, solo se pudo llevar a cabo el 16 de enero de 2025 a solicitud del Ministerio del Interior. Ante las diferentes reprogramaciones, la Defensoría del Pueblo emitió un oficio dirigido al Ministerio del Interior solicitando confirmar la fecha, los participantes y la temática en cumplimiento de los compromisos asumidos en las instancias del proceso (Defensoría del Pueblo, 2025).

- **Sesión del 11 de julio de 2024**

En el marco de esta sesión las organizaciones y plataformas de Derechos Humanos<sup>14</sup> manifestaron la necesidad de incluir medidas específicas orientadas a garantizar la seguridad y protección de la población que participa de las mesas de negociación con los actores armados que reproducen la violencia en los territorios. Al mismo tiempo, se solicitó la creación de instrumentos que permitan garantizar la participación de la población líder y defensora de derechos humanos en los distintos escenarios configurados a partir de la Política de Paz Total del gobierno.

Paralelo a esto, se solicitó avanzar en el proceso de formalización de la MNG y las MTG a través de un instrumento normativo que, además de integrar las responsabilidades el gobierno nacional y los entes territoriales, establezca los recursos presupuestales necesarios para garantizar el funcionamiento de estas instancias, pues en la actualidad solo se cuenta con la Resolución Defensorial 074 de 2020. Sin embargo, esta solo desarrolla algunos lineamientos generales para el ejercicio de la labor de la Defensoría del Pueblo, como Secretaría Técnica del Proceso Nacional de Garantías. Actualmente, las MTG, en su mayoría, no cuentan con una asignación presupuestal por parte de las gobernaciones y/o alcaldías y del gobierno nacional, lo que, en algunas ocasiones, ha impedido el adecuado funcionamiento de las instancias del proceso.

Por su parte, el Estado, además de reconocer la importancia de la labor que desarrollan las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales en los distintos territorios, se comprometió a adoptar medidas orientadas a superar las violencias que afectan a esta población, como puede verse en la siguiente tabla, la cual incorpora los compromisos adquiridos por cada una de las entidades que participaron de la sesión.

Entidad	Compromisos
Ministerio del Interior	Implementar sesiones regulares de la MNG y evaluar políticas territoriales de DD.HH. en los Planes de Desarrollo Departamental
Ministerio de Justicia	Mantener diálogo constante con Plataformas de Derechos Humanos y desarrollar el programa "Entornos Protectores" para abordar la violencia de género contra lideresas y defensoras.
Ministerio de Defensa	Exigir como una condición necesaria para el desarrollo de las negociaciones de paz con actores armados el respeto a la vida, integridad y seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos, así como realizar reuniones sobre seguridad en los territorios.
Fiscalía General de la Nación	Mantener el diálogo con las Plataformas de Derechos Humanos, reforzar la investigación con nuevos fiscales y fortalecer la Unidad Especial de Investigación.
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	Gestionar un encuentro entre el presidente Petro y las Plataformas de Derechos Humanos, difundir la Directiva Presidencial 07 de 2023 y articular el Plan de Acción en Derechos Humanos con la Política Integral de Garantías.
Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz	Avanzar en la implementación de mecanismos orientados a garantizar la seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos contemplados en el Acuerdo Final de Paz
Unidad Nacional de Protección	Convocar a un espacio para socializar y discutir el proceso de modernización de la Unidad Nacional de Protección.

Fuente: elaboración propia conforme al seguimiento que se hace desde la COSESU y las Plataformas de Derechos Humanos.

14. Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y Alianza de Organizaciones Sociales y Afines.

• **Sesión del 16 de enero 2025:**

La segunda sesión de la Mesa Nacional de Garantías contó con la asistencia y participación de aproximadamente 150 delegados de 24 Mesas Territoriales de Garantías, representantes de plataformas nacionales de derechos humanos, del MOVICE, el PSD, miembros de la comunidad internacional e instituciones del Estado. El objetivo principal fue promover la concertación de medidas urgentes orientadas a implementar de forma efectiva la política de Paz Total, además de la generación de garantías de seguridad para los liderazgos sociales y defensores de derechos humanos en los distintos territorios del país.

Sin embargo, los resultados no cumplieron con las expectativas propuestas, debido a la ausencia de articulación entre las respuestas dadas por las distintas entidades con responsabilidades en la materialización de la Política de Paz del gobierno, así como la negación de la existencia de un conflicto armado por parte del Consejero Comisionado de Paz, Otty Patiño. De igual manera, la ausencia de la Fiscal General de la Nación y de compromisos que permitan avanzar en una respuesta estructural al incremento de las agresiones contra la población líder y defensora de derechos humanos limitó el alcance de la sesión, evidenciando la necesidad de fortalecer el compromiso estatal con el proceso.

A pesar de ello, se destacó la voluntad del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección para construir un plan de trabajo que, además de materializar el proceso de modernización impulsado por esta última, permita garantizar la participación del Proceso Nacional de Garantías. Este compromiso fue valorado de forma positiva, pues constituye un primer paso hacia la discusión de medidas orientadas a la transformación del modelo de protección vigente<sup>15</sup>.

## 1.2 Subgrupos de Prevención y Protección, Investigación y Mujeres y Género

La Mesa Nacional de Garantías cuenta con tres subgrupos de trabajo: (i) prevención y protección; (ii) investigación de las agresiones ocurridas contra los defensores de DERECHOS HUMANOS en todo el país; (iii) mujeres y género (Comisión Colombiana de Juristas, 2021). Uno de los principales compromisos de la Mesa Nacional de Garantías de la sesión de julio de 2024 fue la reactivación de estos subgrupos. De acuerdo con la respuesta del 10 de marzo de 2025 presentada por la Defensoría del Pueblo a un derecho de petición interpuesto por la COSESU, se han establecido los siguientes avances<sup>16</sup>:

Espacio	Nro. de sesiones	Avances
Grupo de Apoyo	12	Se realizaron 4 sesiones preparatorias para la MNG de julio, y las ocho restantes se centraron en abordar preocupaciones sobre (i) el funcionamiento de las MTG; (ii) el mecanismo de seguimiento de los compromisos y (iii) la preparación de la segunda sesión temática de la MNG sobre Paz y Paz Total.
Subgrupo de Prevención y Protección	4E	En el marco de estas sesiones se hizo seguimiento a los compromisos derivados de la MNG de julio, se abordaron los avances en la implementación del Decreto 660 de 2018 y, se plantearon necesidades como: (i) el fortalecimiento de la Secretaría Técnica de la CIPRAT; (ii) la participación de las organizaciones en la elaboración de la política de garantías para la labor de defensa que lidera el Ministerio del Interior; y (iii) avanzar en los desarrollos legislativos relevantes para la población líder y defensora.
Subgrupo de Investigación	2S	Se centró en la presentación del informe de la Fiscalía sobre homicidios de defensores de derechos humanos ocurridos entre 2016 y 2024, frente al cual se hicieron observaciones por parte de los delegados y delegadas. La Fiscalía General de la Nación se comprometió a presentar las cifras actuales en una nueva sesión; y solicitó se analice el alcance de los subgrupos de investigación de las MTG, para llegar a acuerdos sobre su labor. En tal sentido, propuso una priorización de mesas para que la Unidad Especial de Investigación las acompañe.
Subgrupo de Mujer y Género	2S	Se identificó la necesidad de clarificar las diferencias e interacciones entre este subgrupo y el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIG). La Defensoría se comprometió -en alianza con ONU-Mujeres- a fortalecer este subgrupo en las diferentes MTG. Paralelamente, el equipo del PIG del Ministerio del Interior establecerá la articulación entre las instancias del programa y el subgrupo de mujer y género.

15. Dentro de los acuerdos adquiridos por el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección se encuentra la realización de un taller que permita dar a conocer a las vocerías de las MTG y la MNG los avances del proceso de modernización adelantado por la entidad, así como de establecer trazar una ruta que permita definir una ruta para la transformación el modelo de protección vigente a partir de los insumos tanto del proceso de modernización como de las propuestas formuladas por parte de las organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos y Plataformas de Derechos Humanos.

16. La información se encuentra actualizada a diciembre de 2024.

Si bien se evidencia una reactivación en el trabajo de los subgrupos, esto no refleja avances significativos en la construcción de propuestas y estrategias orientadas a superar las violencias diferenciadas que afectan a la población líder y defensora de derechos. Por el contrario, la falta de continuidad, periodicidad, articulación y compromiso de algunas entidades del orden nacional y local debilitan estos espacios, han impedido generar acuerdos que contribuyan a la construcción de garantías para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, incrementando así los niveles de riesgo en los territorios más afectados por estas formas de violencia.

### 1.3 Mesas Territoriales de Garantías

Una de las demandas históricamente formuladas desde los movimientos sociales y de derechos humanos en distintos territorios del país ha sido la implementación de medidas orientadas a garantizar el funcionamiento de las MTG y sus subgrupos. En este sentido, en el año 2024, el Ministerio del Interior develó su interés y compromiso para alcanzar la instalación y/o reactivación de las instancias territoriales del Proceso Nacional de Garantías en los 32 departamentos, así como en otras subregiones que cuentan con altos índices de violencia contra personas defensoras y liderazgos sociales como Magdalena Medio, Montes de María, Pacífico Nariñense y la ciudad de Bogotá.

En este contexto, de acuerdo con lo establecido por el Ministerio del interior, actualmente se encuentran instaladas y activas 24 MTG en departamentos como Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Arauca, Atlántico, Putumayo, Nariño, Córdoba, Sucre, Casanare, Magdalena, Santander, Bogotá, Caquetá, La Guajira, Quindío, Caldas, Magdalena Medio, Pacífico Nariñense, Risaralda, Norte de Santander, Meta, Tolima, y Huila. Sin embargo, de acuerdo con una investigación del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (2024) sobre la participación y la formalización de las instancias del PNG en distintos territorios se han presentado deficiencias en el funcionamiento relacionadas con la ausencia de elementos que permitan establecer que la existencia de voluntad política de los entes territoriales para concertar medidas funcionales a la prevención y protección de la población líder y defensora de derechos humanos, asegurar el cumplimiento de los compromisos, y garantizar presupuestos y recursos humanos, técnicos y presupuestales, así como de garantías para la participación para quienes hacen parte de los procesos sociales y territoriales.

Del total de mesas instaladas, además, el Ministerio del Interior realizó un balance sobre la incorporación de disposiciones que den cuenta del funcionamiento de las MTG en los Planes de Desarrollo de distintos departamentos en el periodo 2024-2027. De acuerdo con este, se pudo establecer que solo en 16 de esos instrumentos de planeación se hizo alguna mención vinculada con la instalación y funcionamiento de estas instancias, como lo es el caso de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre y Valle del Cauca (Ministerio del Interior, 2025). A pesar de esto, según lo advierten las organizaciones sociales y la Defensoría del Pueblo, es necesario que se identifiquen los recursos que se destinan para la operatividad de las MTG (Programa Somos Defensores, 2025, pág. 97).

Por lo cual hay que manifestar que también esto supone un reto adicional, entendiendo que hay desafíos por superar con las mesas que ya están instaladas y que a la fecha representan estancamientos para su pleno funcionamiento, como en el abordaje en los procesos de socialización territorial en el diálogo con las organizaciones y primordialmente con las autoridades locales, para el entendimiento del carácter del espacio y su importancia para concertar propuestas en torno a la garantía de la labor que ejerce la población líder y defensora de derechos humanos.

De lo anterior, la Defensoría del Pueblo identifica como plenamente funcionales, con sus subgrupos activos, las de Antioquia, Bogotá, La Guajira, Caquetá, Sucre, Casanare, Valle del Cauca, Córdoba y Chocó. Se detectan tensiones y funcionamiento parcial en Magdalena Medio, Nariño, Risaralda, Putumayo, Huila y, específicamente en el subgrupo de Mujer y Género, en Arauca, Atlántico, Norte de Santander y Santander. En Cauca, Cesar, Magdalena, Montes de María y Pacífico Nariñense se identificó una alta tensión entre las autoridades territoriales y las organizaciones que hacen parte de las plataformas de derechos humanos en temas como la ampliación de los participantes, los roles, la financiación, entre otros, lo cual impide la instalación o el funcionamiento de las mesas o sus componentes.

Se llevaron a cabo reuniones entre voceros de las Mesas Territoriales de Garantías (MTG) y la Defensoría del Pueblo, para abordar el funcionamiento de las MTG y el rol de la Secretaría Técnica. Las organizaciones de la sociedad civil han expresado preocupaciones sobre el papel de las secretarías técnicas en Risaralda, Tumaco y Cesar.

## Balance del cumplimiento de la orden

En primer lugar, es importante destacar el incumplimiento de la orden de la Corte Constitucional en relación con la periodicidad de la Mesa Nacional de Garantías. La Corte estableció que debía convocarse trimestralmente, sin embargo, desde la instalación en julio de 2024 sólo se han realizado dos sesiones, evidenciando la falta de regularidad de estas. Además, la sesión de enero de 2025 mostró dificultades en la configuración del espacio, debido a tensiones con algunas entidades del Estado y la falta de una articulación efectiva para atender las problemáticas planteadas por las organizaciones sociales y Plataformas de Derechos Humanos.

Por otro lado, si bien en el marco del grupo de apoyo -del que participan las Plataformas de Derechos Humanos y el Estado con el acompañamiento de la comunidad internacional- se decidió no conformar una comisión de seguimiento a los compromisos de las MNG, bajo el argumento de que esta responsabilidad corresponde a cada una de las partes que integran las instancias de este proceso, se estableció un instrumento de seguimiento, junto con unos lineamientos generales que dan cuenta de los niveles de cumplimiento de los acuerdos (Defensoría del Pueblo, 2024).

En este contexto, se destaca el papel de la Defensoría del Pueblo como secretaría técnica, especialmente por su labor de articulación y seguimiento a las Mesas Territoriales de Garantías. La entidad ha participado activamente en las sesiones, promoviendo el diálogo entre actores e identificando el estado de funcionamiento de las MTG en distintas regiones. Si

bien se han presentado algunos cuestionamientos en departamentos como Risaralda, Tumaco y Cesar, su compromiso ha contribuido a reconocer tensiones y a promover espacios de concertación en territorios con mayores niveles de conflictividad.

Es pertinente realizar un análisis diferenciado entre la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías, dado que ambas presentan dinámicas y desafíos distintos. Mientras la MNG enfrenta dificultades asociadas a la amplia pluralidad de actores sociales e instituciones del orden nacional —lo que complejiza la formulación de medidas y la articulación de respuestas integrales para garantizar el ejercicio de la defensa de los derechos humanos—, algunas MTG evidencian mayores niveles de funcionamiento y coordinación.

A pesar de los avances mencionados, una de las mayores preocupaciones radica en que los entes territoriales continúan enfrentando limitaciones estructurales para garantizar de manera efectiva la labor de las personas líderes y defensoras de derechos humanos. Aunque tienen la responsabilidad de actuar como primeros respondientes en materia de prevención y protección, en muchos casos no han logrado consolidar rutas, planes ni medidas integrales que orienten su acción frente a las situaciones de riesgo. Estas falencias se relacionan, a su vez, con la ausencia de voluntad política para fortalecer el funcionamiento de las Mesas Territoriales de Garantías y cumplir los compromisos adquiridos en el marco de estas instancias, lo que debilita su capacidad de coordinación y seguimiento. A ello se suma la débil articulación entre las entidades del orden nacional y las autoridades locales, lo que fragmenta las acciones institucionales y reduce la capacidad

de respuesta frente a los riesgos que enfrentan quienes defienden los derechos humanos en los territorios.

De manera paralela, una de las deficiencias más persistentes radica en la ausencia de medidas diferenciales que permitan generar una respuesta institucional que atienda a las necesidades de las organizaciones de mujeres, población diversa y las comunidades étnicas y campesinas. La ausencia de una perspectiva que incorpore de forma sustantiva los enfoques de género, étnico y territorial ha limitado la pertinencia y eficacia de las estrategias de protección, reproduciendo vacíos en la atención de las realidades diversas de las comunidades y los liderazgos sociales.

Finalmente, a partir de la necesidad de garantizar el funcionamiento tanto de las MTG como de la MNG y sus respectivos subgrupos, se recomienda lo siguiente: **Convocar de forma trimestral la Mesa Nacional de Garantías (MNG)**, garantizando una planificación anticipada y la participación efectiva de todos los actores, a fin de dar cumplimiento a lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-546 de 2023.

- Publicar y socializar un cronograma anual de sesiones, que incluya los temas prioritarios a abordar en cada encuentro, permitiendo una preparación adecuada por parte de todos los actores.
- Crear un sistema de seguimiento a los compromisos adquiridos por parte del Estado, tanto en las instancias nacionales como territoriales del Plan Nacional de Garantías (PNG), que asegure la participación de la sociedad civil y permita monitorear avances y retrocesos en la labor de las instituciones.

• Diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan una respuesta articulada por parte de las diferentes entidades del Estado involucradas en las instancias del PNG. Estos mecanismos deben, además, garantizar un diálogo permanente entre los niveles nacional y local para fortalecer el funcionamiento de las MTG y sus subgrupos.

• Diseñar e implementar planes de fortalecimiento institucional para las Mesas Territoriales de Garantías (MTG), priorizando aquellas ubicadas en regiones con mayores niveles de violencia contra personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales.

• Garantizar la asignación de recursos técnicos y financieros específicos que permitan el adecuado funcionamiento de las MTG y sus subgrupos, así como el cumplimiento de los compromisos asumidos y la implementación de programas orientados a garantizar la seguridad de las personas defensoras en todos los territorios.

• Incluir indicadores claros de seguimiento y evaluación, que permitan medir el impacto del funcionamiento tanto de la MNG como de las MTG y sus subgrupos, así como los niveles de cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de las instituciones del orden nacional y local en materia de derechos humanos y garantías a los liderazgos sociales, en el marco de los planes de desarrollo territoriales.



## Orden 21 Al Ministerio del Interior

*Al Ministerio del Interior que, en el término de seis (6) meses a partir de la notificación de esta sentencia, diseñe e implemente una estrategia de sistematización y publicidad de todo el sistema normativo vigente relativo a la protección de la población líder y defensora de derechos humanos. El Ministerio del Interior deberá prever en la estrategia ordenada, la elaboración de una "Carta de Derechos de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos", en los términos previstos en esta sentencia. Dicho documento deberá contener en lenguaje claro, la indicación de cada uno de los derechos, su forma específica de protección y las entidades o funcionarios responsables de su protección. (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 246)*

### Antecedentes

La Corte Constitucional ha advertido reiteradamente los problemas de publicidad y accesibilidad de los procedimientos para acceder a las medidas de protección dirigidas a la población líder y defensora de derechos humanos (Corte Constitucional, SU-546 de 2023, p. 193). Esta situación se refleja en que, en numerosos casos, las personas en situación de riesgo o amenaza desconocen los trámites, requisitos, rutas, responsables y, en general, la normatividad que debería garantizar el ejercicio de sus derechos. En este sentido, mediante la Sentencia SU-546 de 2023, la Corte ordenó al Ministerio del Interior diseñar e implementar, en un plazo de seis meses, una estrategia orientada tanto a sistematizar como a difundir el marco normativo vigente en materia de protección, la cual debe incluir la elaboración de una

Carta de Derechos de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos (Corte Constitucional, SU-546 de 2023, p. 246).

En este contexto, desde la Comisión se solicitó la información necesaria para conocer sobre el diseño e implementación de dicha estrategia de sistematización y publicidad del sistema normativo sobre protección de la población líder y defensora de derechos humanos y la Carta de Derechos de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos.

### Respuesta de la entidad

A través de los derechos de petición presentados el 28 de enero de 2025 por la COSESU y el 10 de marzo del mismo año por la Corporación Reiniciar, se obtuvo respuesta escrita del Ministerio del Interior el 31 de marzo de 2025. En dicho oficio, la entidad señaló haber consolidado un plan de trabajo orientado al cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia SU-546 de 2023, precisando que el plazo establecido para la orden 21 se articula con los tiempos definidos en la orden 28, relativa al Plan Integral de Prevención y Protección (Ministerio del Interior, 2025). De igual manera, informó que la estrategia de sistematización y publicidad del sistema normativo en materia de protección se estructura en dos fases: la primera, vinculada a la socialización de las normas e instrumentos vigentes y la segunda, orientada a la actualización del marco normativo.

De acuerdo con esto, la primera etapa, implicó la actualización y fortalecimiento de los canales oficiales y los canales virtuales de manera que se contemple el sistema normativo vigente y se brinde más información sobre las rutas a las cuales puede acceder la población líder y defensora de

derechos humanos. Además, han venido socializando cartillas sobre diferentes políticas, instancias y rutas<sup>17</sup>. La segunda etapa, se relaciona con el Plan Integral (orden 28) que recopila los avances de la Política Pública Integral de Garantías para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos. Este plan se adoptará mediante un acto administrativo y una vez se cuente con instrumento jurídico, se implementará una nueva estrategia de socialización y publicidad del sistema normativo vigente. Así mismo, se generará la Carta de Derechos de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos.

## Balance del cumplimiento de la orden

A partir de la respuesta dada por el Ministerio del Interior, la Comisión de Seguimiento advierte que no existe claridad sobre el cumplimiento de esta orden, en tanto no se entrega un balance de los cambios que generó la actualización y fortalecimiento de los canales oficiales y virtuales, así como la distribución de material pedagógico. En el marco de la segunda etapa, relacionada con la Política pública y el Plan Integral, instrumentos de planeación que, por su naturaleza, no contemplan actualizaciones normativas, se ha establecido que la Carta de Derechos y la actualización normativa no pueden subsumirse al acto administrativo que adopte dichos instrumentos, como parece pretender el Ministerio. Por el contrario, la Carta debería constituirse en un instrumento

autónomo que reconozca de manera expresa tanto los derechos población líder y defensora de los derechos humanos como las responsabilidades del Estado en materia de respeto, prevención, protección, garantías de no repetición y justicia efectiva. En este sentido, resultaría pertinente que, a la fecha, existiera al menos un borrador de dicha Carta que incorporara la normativa vigente y proyectara las disposiciones sujetas a derogatoria o reforma.

Adicionalmente, no se brinda información sobre el proceso de concertación del contenido de las cartillas mencionadas ni sobre los sectores poblacionales hacia los cuales se ha orientado la socialización de la normativa vigente. La divulgación fragmentada de ciertos instrumentos —como el Decreto 660 de 2018, que regula el Programa de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios— no satisface el alcance de la orden judicial, cuyo propósito es integrar estos contenidos en una Carta de Derechos y en una estrategia articulada de publicidad. En consecuencia, se propone que los avances realizados por el Ministerio del Interior sean compartidos con la COSESU, a fin de permitir un seguimiento adecuado y promover una socialización conjunta con las autoridades locales, dirigida no solo a personas líderes y defensoras de derechos humanos, sino también a actores institucionales, sociales, académicos, rurales y urbanos, para fortalecer el reconocimiento amplio de su labor.

17. En la respuesta la entidad informa que ha fortalecido sus canales virtuales para brindar más información sobre las rutas a las cuales puede acceder la población defensora de derechos humanos: Micrositio de la Dirección de DDHH: <https://www.mininterior.gov.co/direccion-de-derechos-humanos/>; Banco de Proyectos: <https://www.mininterior.gov.co/banco-de-proyectos-para-las-comunidades/>; Videos: <https://youtube.com/@mininteriorgovcol?si=2ABnwpul7ve79xID>. Los cuales contienen múltiples temáticas en relación con los programas, planes e instancias que se impulsan desde esta cartera para las personas defensoras de derechos humanos; Micrositio del Programa Decreto 660 de 2018: <https://www.mininterior.gov.co/programa-integral-de-seguridad-y-proteccion-para-comunidades-y-organizaciones-en-los-territorios/> Creado con la finalidad de que defensores/as y organizaciones accedan a la información de su contenido y puedan presentarse en su marco; Micrositio de la Construcción política pública de derechos humanos: <https://www.mininterior.gov.co/politica-publica-de-derechos-humanos/> Creado con el fin de socializar las políticas existentes para garantías a personas defensoras, con el fin que se puedan realizar propuestas en construcción de política; Otros programas: <https://www.mininterior.gov.co/informacion-relevante-de-la-entidad/>

En este contexto, la COSESU concluye que el cumplimiento de esta orden ha sido limitado, debido a que, si bien el Ministerio del Interior ha reinterpretado los plazos de ejecución a partir del plan de trabajo trazado, persisten vacíos en la implementación de la estrategia de sistematización y publicidad del sistema normativo, así como en la actualización normativa y la expedición de la Carta de Derechos de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos. Por lo tanto, se recomienda fortalecer no solo el cumplimiento de esta orden sino mayores niveles de transparencia en la divulgación de los avances, etapas y resultados alcanzados. En particular, resulta necesario que la entidad precise los alcances de la estrategia de sistematización y publicidad del sistema normativo en materia de protección, así como los cambios concretos derivados de la actualización de los canales oficiales y virtuales y de la distribución del material pedagógico.

Asimismo, se recomienda que en el marco del proceso de elaboración de la Carta de Derechos de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos se garantice la participación de la sociedad civil, las instancias territoriales del PNG y las entidades del Estado responsables de generar garantías para la población líder y defensora de derechos humanos, sus comunidades y organizaciones. Sin embargo, para que esto ocurra se deben establecer mecanismos que permitan avanzar en la incorporación de disposiciones que reconozcan los riesgos diferenciados que atraviesan a las organizaciones de mujeres, las comunidades étnicas y campesinas y la población diversa que ejerce la labor de defensa de los derechos humanos, entre otros sectores en situación de vulnerabilidad, garantizando que los derechos y responsabilidades

institucionales se expresen en este instrumento.

De igual manera, es fundamental que el Ministerio socialice los avances realizados con la COSESU y promueva una articulación efectiva con las autoridades locales para asegurar que la estrategia de publicidad y socialización llegue a un público más amplio. Esto no solo contribuiría a visibilizar la labor de las personas líderes y defensoras de derechos humanos, sino también a fomentar una comprensión integral de sus derechos en distintas esferas institucionales, sociales, académicas, rurales y urbanas.

Finalmente, se sugiere que la estrategia de sistematización incluya un componente de actualización normativa permanente y una metodología de evaluación participativa, que permita monitorear los avances, identificar rezagos y ajustar las acciones conforme a las necesidades y dinámicas territoriales. Solo a través de una implementación coordinada, participativa y transparente podrá garantizarse el cumplimiento sustantivo de las órdenes judiciales y la consolidación de una política pública efectiva en materia de garantías para el ejercicio de las actividades de liderazgo y defensa de los derechos humanos.

## Orden 22 dirigida al Ministerio del Interior

Al Ministerio del Interior que, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, formule un plan específico para atender y solucionar los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República. El plan deberá incluir las medidas necesarias para superar las ineficiencias crónicas en términos administrativos y de control interno allí advertidas. Para ello, deberá tener en cuenta el plan de mejoramiento ordenado por la Contraloría e incluir estrategias que permitan la detección y depuración oportuna de aquellas medidas de protección otorgadas que no están vigentes o en cuyos casos el riesgo en razón del cargo se ha extinguido, con el fin de optimizar el uso de los recursos a disposición de la entidad e implementar de forma eficiente y célere las medidas de protección necesarias para quienes presentan un riesgo extraordinario o extremo actual. (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 247)

### Antecedentes

Al abordar la asignación presupuestal para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos, la Corte resalta que esta no debe dirigirse exclusivamente a la Unidad Nacional de Protección (UNP), atendiendo al rol que desempeñan gobernaciones y alcaldías como primeros respondientes. Sin embargo, evidencia que la UNP recibe gran parte del presupuesto asignado, y para valorar el tema presupuestal de esta entidad toma el Informe de Auditoría a los Estados Financieros de la UNP de la vigencia 2022 realizado por la Contraloría General de la Nación, y presentado en mayo de 2023.

En el informe referido se determinaron 17 hallazgos administrativos como parte de la auditoría financiera, con la particularidad que estos hallazgos no son exclusivos a la vigencia valorada en el informe, por el contrario, han sido presentados de manera reiterada desde 2014, sin que se haya evidenciado un esfuerzo por parte de la UNP para superar las observaciones y llamados de atención realizados por la Contraloría.

En consecuencia, la Contraloría en el Informe de la vigencia 2022 ordenó a la UNP "[...] elaborar el Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados [...]” (Ibid. pág. 200)<sup>18</sup>. A continuación, se relaciona de manera sucinta una descripción de los hallazgos a partir del Informe de Auditoría Financiera UNP, vigencia 2022 (Ministerio del Interior, 2024).

Nro. de hallazgo	Identificación	Avances
1	Sistemas de información – Convenios.	La UNP no cuenta con una aplicación o herramienta para administrar y controlar los convenios y contratos suscritos por la entidad, que permita mantener un adecuado control y seguimiento sobre estos procesos y que sea integrado al proceso contable. Esto es un riesgo por cuanto no es posible asegurar que la elaboración de la información se haga con la calidad que se requiere y poder mantener el control, seguimiento, monitoreo y trazabilidad de los convenios en las diferentes etapas de su ejecución <sup>19</sup> .
2	Resoluciones de Mandamiento de Pago	La UNP tiene facturas con más de cinco años pendientes de cobro por concepto de servicios prestados por la entidad con hombres de protección y arrendamientos de vehículos automotores, así como de servicios adicionales en algunos casos. La ausencia de procesos de cobros coactivos lleva al vencimiento de las facturas, así como a caducidades y prescripciones de la cartera, que traen consigo una mala gestión de recuperación de recursos <sup>20</sup> .
3	Resoluciones de Mandamiento de Pago	Como resultado del análisis a las bases de datos elaboradas por el grupo de comisiones de servicio y autorizaciones de viaje, se establecieron 1.577 comisiones de servicio correspondientes a la vigencia 2022 que, con corte a 31 de diciembre de 2022, no han sido legalizados por parte de sus beneficiarios. Dentro de estas comisiones se encuentran casos particulares que por sus características sugieren presuntas conductas disciplinarias. <sup>21</sup>  Por lo anterior, el saldo de la cuenta de avances para viáticos y gastos de viaje se encuentra sobreestimado. Asimismo, hay deficiencias en la aplicación de las normas de legalización de los viáticos en los términos establecidos, y falta de depuración permanente de las legalizaciones por parte del Grupo de Comisiones de Servicio y Autorizaciones de Viaje.

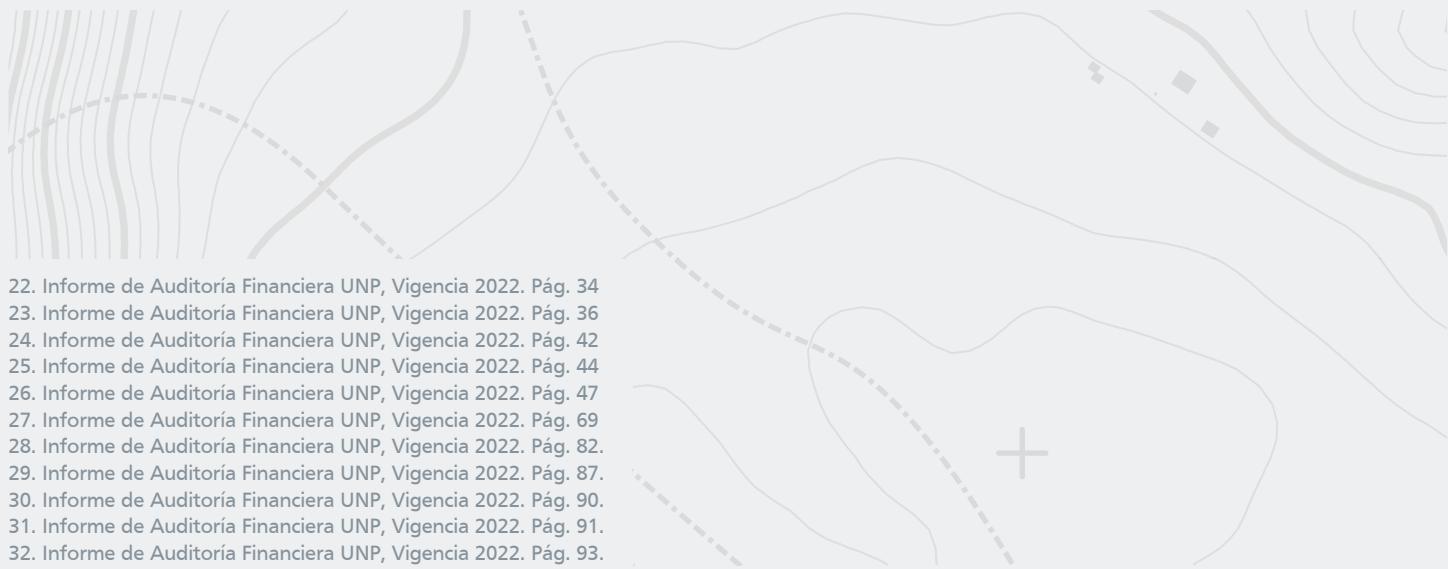
18. Sentencia SU – 546 de 2023. Pág. 200

19. Informe de Auditoría Financiera UNP, Vigencia 2022. Pág. 24

20. Informe de Auditoría Financiera UNP, Vigencia 2022. Pág. 26

21. Informe de Auditoría Financiera UNP, Vigencia 2022. Pág. 29

4	Traslado de Función de Facturación y Cartera	Se evidenció inaplicabilidad normativa en la reasignación de funciones internas en la UNP, que afectó la estructura del control interno. El proceso de facturación se trasladó sin el adecuado marco normativo y con afectaciones en el cumplimiento de los objetivos de control <sup>22</sup> .
5	Método de reconocido valor técnico – EKOGI	Se presentan debilidades en la justificación del método técnico utilizado para cargar información al sistema EKOGI, lo que afecta la calidad y confiabilidad de los datos usados para decisiones contables y de seguimiento <sup>23</sup> .
6	Notas a los Estados Financieros – control interno	Se evidenció incumplimiento de los lineamientos normativos relacionados con el contenido y calidad de las notas a los estados financieros. Esto limita la transparencia y trazabilidad de la información contable <sup>24</sup> .
7	Revelación insuficiente – demandas contra la entidad	Falta de seguimiento permanente a los procesos judiciales en contra de la UNP, con ajustes contables tardíos que no reflejan adecuadamente la situación jurídica de la entidad en los estados financieros <sup>25</sup> .
8	Convenios interadministrativos	Las cuentas por cobrar de difícil recaudo por valor de \$6.321.522.231, corresponden a Convenios Interadministrativos firmados con entidades del orden nacional y territorial, por concepto de servicios prestados con hombres de protección y arrendamientos de vehículos automotores, así como de servicios adicionales en algunos casos, que fueron contabilizados en esta cuenta por incumplimiento en los pagos debidamente facturados y que las entidades del orden nacional y territorial no han cumplido. A pesar de ello, la UNP no ha declarado un incumplimiento de la CLÁUSULA: FORMA DE PAGO <sup>26</sup> .
9	Reconocimiento de impuesto de valor agregado - IVA	Inobservancia de la norma, en cuanto a la aplicación de la base gravable utilizada en los contratos de arrendamiento de vehículos blindados <sup>27</sup> .
10	Ejecución de recursos	La Contraloría identificó debilidades de planeación, programación, asignación y ejecución de los recursos necesarios para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras. En el rubro bienes y servicios la entidad contrata el arrendamiento de vehículos por un término de duración de dos o tres meses, los cuales son prorrogados hasta por el mismo plazo, situación que genera un desgaste a la administración y no permite el debido control de los recursos en la ejecución de estos contratos <sup>28</sup> .
11	Utilización de urgencia manifiesta	Como resultado del análisis de los contratos suscritos en la vigencia 2022 tomados como muestra se observó que, ante la terminación del plazo de ejecución de los contratos de arrendamiento de vehículos blindados y convencionales, la entidad realiza procesos de selección abreviada que para algunas zonas son declarados desiertos, con causales como el rechazo técnico o jurídico. Sin embargo, bajo la figura de urgencia manifiesta, estos mismos proveedores son contratados de manera directa. Además, estos contratos son prorrogados por los siguientes 45 días, y los continúan ejecutando durante la siguiente anualidad y utilizando los recursos de vigencias futuras. Lo expuesto, vulnera el principio de planificación, anualidad presupuestal y programación integral, y hace evidente la ausencia de controles en la selección del proponente <sup>29</sup> .
12	Pérdidas de apropiación	Como resultado del análisis a la ejecución presupuestal se determinó que la UNP con corte al 31 de diciembre de 2022 tuvo pérdida por apropiación equivalente al 3% del presupuesto total de la UNP, debido principalmente a la baja ejecución de los recursos de funcionamiento <sup>30</sup> , ligado a deficiencias de control presupuestal y financiero.
13	Control deficiente sobre reservas presupuestales	No se evidencian controles suficientes que aseguren la correcta constitución, seguimiento y depuración de las reservas presupuestales <sup>31</sup> .
14	Ejecución presupuestal – cálculo vigencias futuras	Se presentan inefficiencias en la contratación directa bajo supuestos de urgencia, sin sustento suficiente en los estudios previos ni adecuada planeación presupuestal <sup>32</sup> .



15	Incumplimiento contrato con NOVASOFT	Se evidenció riesgo de pérdida de recursos por incumplimiento del contrato 1052 de 2022. La UNP pagó \$481 millones sin obtener los productos contratados ni activar pólizas de garantía o mecanismos sancionatorios <sup>33</sup>
16	Cálculo indebido de IVA sobre AIU*	La UNP aplicó una base gravable inadecuada para el cálculo del IVA en contratos de arrendamiento de vehículos, incurriendo en errores que derivaron en traslado a la DIAN <sup>34</sup> .
17	Incumplimiento medidas de eficiencia energética	La UNP no realizó la auditoría energética exigida por el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019 ni alcanzó las metas mínimas de ahorro, incumpliendo compromisos de sostenibilidad <sup>35</sup> .

o

## Respuesta de la entidad

La Corte dirigió esta orden al Ministerio del Interior, sin embargo, en su respuesta, esta entidad informó que "la Unidad Nacional de Protección es la entidad competente de generar el plan de mejoramiento específico frente al informe de la Contraloría General de la República, ya que dicha entidad posee independencia y autonomía administrativa y financiera" (Ministerio del Interior, 2024). A su vez, en respuesta del 11 de octubre de 2024 la UNP manifestó que elaboró un plan de mejoramiento destinado a subsanar los hallazgos del Informe de Auditoría a los Estados Financieros Vigencia 2022 de la Contraloría General de la Nación y relacionó, las acciones adoptadas de manera general. (Unidad Nacional de Protección, 2024)

En la respuesta referida la UNP allegó información más detallada sobre algunas acciones adoptadas en cumplimiento de la orden 22 de la sentencia SU- 546 de 2023, se refirió:

Tema	Avances
Plan de contingencia de actos administrativos	Sobre el equipo de notificaciones se refirió al avance en evacuar en 2023 el 100% de los actos administrativos represados en 2022 (6.838). La entidad refirió optimizar el proceso de notificación de las resoluciones en 2023, optimizando los tiempos de respuesta en la ruta de protección. La entidad pasó de cuatro a veinticinco notificadores para volver el proceso más eficiente y oportuno.
Cartelización y deficiencia del mercado	<p>Se dio a conocer un contexto en el que se han identificado irregularidades por parte de un grupo de empresas que rentan los vehículos, respecto al control del mercado, acciones desleales e incumplimiento contractual. Particularmente se refirió que un comunicado de la Superintendencia de Industria y Comercio identificó hallazgos de competencia desleal por parte de las empresas rentadoras, generando acuerdos internos y otras acciones que afectan a la UNP.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ La UNP inició por primera vez la adquisición de vehículos propios dentro de la modernización de la flota vehicular, de manera que se compraron 54 carros blindados en 2023 y 169 en 2024.</li> <li>□ Se refiere como un logro la medida cautelar decretada por la Superintendencia de Industria y Comercio contra todos los proponentes que participaron en procesos de selección para el arrendamiento de vehículos blindados que adelantó la UNP en el periodo 2017 – 2023.</li> </ul>
Medidas de estrategia modernización institucional	<p>Actualmente se implementa en la UNP una política de "Modernización Institucional", en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Potencia Mundial de la Vida".</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A través de la Resolución DGRD 0054 del 15 de enero de 2024, se actualiza la plataforma estratégica para el periodo 2023 – 2026, la cual orientará el proceso de modernización de la UNP.</li> <li>• Se realizó revisión de misión, visión y planteamiento de la Mega<sup>36</sup>.</li> <li>• Desde la Oficina Asesora de Planeación e información se realizaron sesiones periódicas para revisión y ajuste del modelo de operación de la entidad.</li> <li>• Para el cuarto trimestre de 2023 culminó la identificación de la etapa de planes y proyectos.</li> </ul>
Implementación de la línea vida 103	<p>En respuesta al compromiso suscrito por la UNP respecto a la implementación de una línea gratuita de atención y contacto ciudadano, para la respuesta inmediata y atención de las emergencias de las personas protegidas por el Estado. Se inició el proyecto "línea vida 103" destinado a las poblaciones y comunidades pertenecientes a las rutas de protección individual y colectiva, garantizando el acceso gratuito y permanente.</p> <p>Se espera que esta herramienta ayude de manera ágil y oportuna a generar alertas tempranas y mitigar riesgos.</p>

33. Informe de Auditoría Financiera UNP, Vigencia 2022. Pág. 103.

34. Informe de Auditoría Financiera UNP, Vigencia 2022. Pág. 127.

\*Administración Imprevistos y Utilidades.

35. Informe de Auditoría Financiera UNP, Vigencia 2022. Pág. 133.

36. La Mega es un plan que establece metas para que la entidad sea más eficiente y sostenible en el mediano plazo.

Formalización de planta personal	<p>El proyecto "Formalización laboral en el Estado colombiano" implementado por la subdirección de talento humano tiene como propósito eliminar brechas generadas por prestación de servicios y tercerización.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El propósito es crear una planta temporal de 1.170 en la vigencia de 2024.</li> <li>• Desde marzo de 2023, la UNP inició el proceso de formalización a partir de fases pre operativas como el levantamiento de cargas laborales, consulta con los sindicatos y el desarrollo del Estudio Técnico y Financiero requerido para la viabilidad del proyecto.</li> <li>• El 23 de febrero de 2024, se radicó ante el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP) los documentos de memoria justificativa del Proyecto de Decreto Ley y estudio técnico.</li> </ul> <p>Al momento de la remisión de la respuesta, la UNP estaba a la espera de la respuesta del DAFP, para la posterior firma y publicación del decreto ley "Por el cual se crea la Planta temporal de la UNP"</p>
Red Integrada de comunicaciones - RIC	<p>En el marco del Convenio con el Comando General de las FFMM, la entidad manifestó avanzar en la implementación del Sistema para operar de manera independiente y segura sobre la RIC.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del Informe de Auditoría Financiera de la UNP, vigencia 2022. (Unidad Nacional de Protección, 2024)

En respuesta del 11 de marzo de 2025 al derecho de petición presentado el 28 de enero del mismo año, por la Comisión de Seguimiento, la Unidad Nacional de Protección no dio información sobre avances en las acciones del Plan de Mejoramiento.

## Balance del cumplimiento de la orden

Atendiendo a que el Ministerio del Interior ha planteado que la Unidad Nacional de Protección (UNP) cuenta con independencia administrativa y financiera, recae directamente sobre dicha entidad la obligación de formular e implementar el plan específico para atender y solucionar los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República en la auditoría a los estados financieros de la vigencia 2022. Esta responsabilidad institucional no puede ser desplazada ni transferida al Ministerio, sino que debe asumirse plenamente por la UNP en el marco de sus competencias y autonomía, en cumplimiento de la orden judicial.

En la primera respuesta remitida por la UNP a la Corte Constitucional, la entidad reconoció la existencia de deficiencias en el control y seguimiento presupuestal y financiero, aunque atribuyó dichas fallas a gestiones anteriores, correspondientes al periodo 2014-2020. Si bien esta argumentación busca contextualizar los orígenes de los problemas, no exoneró a la actual administración de su deber constitucional y legal de corregir las irregularidades señaladas, ni de presentar acciones concretas y efectivas dirigidas al cumplimiento estricto de la orden judicial. La UNP señaló que los hallazgos han dificultado "el cumplimiento cabal de la función institucional de planear y ejecutar eficientemente la totalidad de los recursos asignados", (Unidad Nacional de Protección, 2024, pág. 18) pero no precisó cómo ha superado específicamente cada uno de ellos.

A pesar de que la UNP manifestó haber diseñado un plan de mejoramiento y reportó avances como la modernización del sistema de notificaciones, la compra de vehículos blindados y la implementación parcial del sistema ERP, no se observa una articulación directa y detallada de estas medidas con los hallazgos concretos del informe de la Contraloría. Muchos de los hallazgos señalados en 2022, como el deterioro de cartera, la ejecución ineficiente del presupuesto, el uso inadecuado de la urgencia manifiesta y las debilidades del control interno, se repiten en el informe de 2023, lo cual indica que no han sido superados y que los esfuerzos institucionales, si bien son importantes en términos operativos, no han respondido de forma integral a los requerimientos de la Corte. En consecuencia, se concluye que no se ha cumplido con la orden 22 de la Sentencia SU-546 de 2023. La UNP no ha formulado un plan específico que evidencie la superación de los hallazgos de manera estructurada y verificable. A pesar de las acciones aisladas adoptadas por la entidad, no se ha presentado un documento que contenga las metas, responsables, cronogramas y mecanismos de seguimiento exigidos. Por tanto, resulta necesario que la Corte Constitucional reafirme que la responsabilidad del cumplimiento de esta orden recae sobre la UNP, y que requiera a dicha entidad la formulación urgente del plan ordenado, en los términos estrictos definidos en la Sentencia SU-546 de 2023.



## Orden 23 dirigida al Ministerio del Interior, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional.

*Al Ministerio del Interior que, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, en el término de seis (6) meses a partir de la notificación de esta sentencia, implemente un sistema informático de comunicación ágil y expedito que permita a los ciudadanos notificar la existencia de amenazas o de riesgos para la vida o la integridad personal (por ej., web chat, WhatsApp, app y similares). Dicho sistema debe asegurar que, una vez recibida la información de la amenaza, se proceda a verificarla de manera inmediata, y de hallar razonablemente creíble la información, disponer los medios de protección de forma urgente y sin dilación alguna, ello sin perjuicio de la necesidad de formalizar el asunto por los canales ordinarios dispuestos para ese fin. (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 247)*

### Antecedentes

A partir de la necesidad de garantizar un mecanismo que permita generar una respuesta rápida ante las agresiones dirigidas a afectar la labor de la población líder y personas defensoras de los derechos humanos, la Corte, por medio de la orden 23 de la Sentencia SU - 546 de 2023, ordenó la creación de un sistema informático de comunicación rápido y eficiente que permita reportar amenazas o riesgos que comprometan la vida o la integridad personal. En el marco de esta orden, la Corte estableció que este sistema, además de responder ante situaciones de riesgo y amenaza inminentes que afecte a la población líder y defensora de derechos humanos, debe garantizar que, una vez recibida la información, se proceda de inmediato a: 1) verificación, 2) activación oportuna de medidas de protección urgentes y 3) implementar dichas acciones sin perjuicio de la formalización u adopción de las mismas por medio de los procedimientos ordinarios para ello.

De acuerdo con esta decisión, dicho sistema podría incluir herramientas como chat web, WhatsApp, aplicaciones u otros medios similares, que permitan articular una respuesta oportuna ante los obstáculos derivados de la ausencia de procedimientos expeditos para la activación de las rutas de protección, el desconocimiento de la normatividad, de trámites y de responsables de la seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos. La Corte resaltó que además de que existe un compromiso por parte de las autoridades públicas

dirigido a promover y garantizar la labor que desarrollan los defensores de derechos humanos, son necesarios los espacios de interlocución entre estos y el Estado, dentro de un proceso de construcción del debate democrático abierto, "en atención a la situación de conflicto en el país y al papel que juegan [...] en la formación de la opinión pública y en la promoción y denuncia de las violaciones a los mismos, y dada la incidencia de su labor como componente básico de la vida política de Colombia." (Ibid. Pág. 31)

En la Sentencia T-124 de 2015 la Corte destacó la importancia de la labor ejercida por los defensores y defensoras de derechos humanos para la vigencia de una sociedad democrática:

*"En tanto su interlocución entre la sociedad civil y las autoridades del Estado coadyuva enormemente a la estructuración y consolidación de políticas públicas de derechos humanos que contribuyen al fortalecimiento de una mejor convivencia y de los derechos y libertades fundamentales. Dado ese papel decisivo en un entorno marcado por el conflicto armado, los defensores y defensoras de derechos humanos incrementan notablemente su vulnerabilidad, especialmente las mujeres defensoras, quienes se exponen a unas circunstancias especiales de riesgo. Es por ello, que sobre el Estado recae el deber de brindar medidas de protección de manera oportuna y eficaz a fin de garantizar a plenitud sus derechos, las cuales deben incluir un enfoque de género, esto es, teniendo en cuenta el impacto diferenciado del conflicto armado sobre las mujeres, que optan por la defensa de los derechos humanos como oficio o profesión y, en últimas, como parte de sus actividades cotidianas." (Corte Constitucional, 2015, pág. párr.5.7)*

### Respuesta de la entidad

En relación a lo anterior, es de resaltar que, desde la Comisión de Seguimiento a la Sentencia Unificada se ha solicitado información a las distintas entidades del Estado colombiano, con el propósito de poder establecer los avances en el cumplimiento a la orden 23, es así como el 28 de enero de 2025 se emitió un derecho de petición a las distintas entidades que tiene competencia en esta orden y en virtud de la presente y con las respuestas de parte del Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, de la Unidad Nacional de Protección y de la Fiscalía General de la Nación, las entidades informaron los siguientes avances, los cuales serán analizados posteriormente por la COSESU. Al respecto:

**Ministerio de Defensa Nacional:** La respuesta no permite evidenciar cuales son las acciones que ha venido desempeñando para el cumplimiento de la orden, se limita a informar que ha venido participando de manera activa y aportando a los escenarios que convoca el Ministerio del Interior para concertar las acciones que dan lugar la orden. Sin embargo, el Ministerio de Defensa menciona que las acciones que se vienen desarrollando están en el marco de

las responsabilidades que como entidad tienen en el Chat de Reacción Inmediata, en donde por delegación del comisionado de derechos humanos de la Policía Nacional se atienden los casos que son allí expuestos y se reporta al Ministerio del Interior las acciones desplegadas para atenderlos.

**Unidad Nacional de Protección:** La UNP como entidad encargada de brindar protección a las personas defensoras que se encuentran en riesgo por desempeñar su labor en los territorios, tiene competencias en el desarrollo del cumplimiento de la orden, en este sentido su papel se da en el marco de coordinación y articulación interinstitucional con las demás entidades responsables. En este sentido su respuesta se centra en informar que su cumplimiento se ha dado en la creación y funcionamiento de la línea vida 103. Dicha red fue lanzada en el mes de marzo del 2024. Esta línea de atención permite que cualquier persona a nivel nacional desde cualquier territorio pueda comunicarse y reportar al instante cualquier incidente y situaciones de emergencia, lo anterior con el propósito de recibir respuesta de manera oportuna de parte de la UNP o de cualquier otra entidad convocadas a proteger la vida, la libertad y seguridad.

La UNP informa que una vez recibida la llamada en la cual la persona coloca de presente cuál es su situación de riesgo y en caso de ser cierto, se enlaza ésta con las autoridades correspondientes para conocer de nuevo los hechos y posteriormente se toman las medidas a que dé lugar la situación informada. Según la entidad en caso de que la persona sea beneficiaria de medidas de la UNP en el Programa de Prevención y Protección o si está en el Programa Especializado de Seguridad y Protección, el tratamiento a la situación de riesgo es diferente. Todos los casos de recepción en la línea vida hasta el momento y por información de la UNP son de carácter reservado según la ley vigente.

**Fiscalía General de la Nación:** En respuesta al derecho de petición, la FGN un año después responde affirmando que sólo da información en lo que respecta a las órdenes de su directa responsabilidad (17, 18, 19 y 26). En relación a la respuesta entregada de parte

del ente investigador y de justicia, es importante señalar que no da razón ni cuentas de su papel en el cumplimiento de la orden, teniendo en cuenta que su misionalidad y responsabilidades, son esenciales con la finalidad para la cual fue emitida la orden, es tener un medio donde de manera ágil y expedita se pueda obtener respuesta a situaciones de riesgo denunciadas por las personas defensoras y allí la investigación de las conductas criminales desde un principio de la denuncia del hecho, es importante para determinar los responsables ocasionadores de la amenaza contra la persona defensoras o liderazgo social.

**Ministerio del Interior:** Como primera medida el Ministerio menciona que desde diciembre de 2023 se convocó a una primera reunión de articulación junto con las organizaciones de DDHH y accionantes, para recibir propuestas para la elaboración de un plan de trabajo, en particular a la orden motivo de balance. La matriz que salió de este primer encuentro permitió identificar unas acciones internas a desarrollar desde la dirección de DDHH del Ministerio del Interior para dar cumplimiento a las órdenes intermedias (23 y 24) y al Plan Integral (orden 28). Para el cumplimiento de la orden 23 se ha partido por empezar hacer un diagnóstico que permita tener un conocimiento de los distintos sistemas y medios con los que actualmente se cuenta para la recepción de denuncias de agresiones a personas defensoras y liderazgos sociales, para luego establecer diálogos con el Ministerio de las TIC y mejorar estos medios o su articulación.

En este orden de ideas, la entidad señala que, desde la adopción del Plan de Emergencia para la Protección de Personas Defensoras y Firmantes de Paz, se empezó a dar trámite a la recepción de las denuncias a través de la creación de un equipo de trabajo de atención de casos urgentes. Este equipo ha desarrollado en específico tres funciones para dar trámite a los distintos casos de agresiones que se presentan a nivel nacional contra personas defensoras, así mismo plantea el ejercicio de fortalecer las capacidades existentes y reducir la multiplicación de instrumentos que hace difícil que las personas tengan claridad de a dónde acudir.

Estas acciones son: 1) el impulso y participación del canal de comunicación ágil y expedito entre entidades estatales y organizaciones sociales para notificar la existencia de amenazas o de riesgos para la vida o la integridad personal (Chat de Reacción Inmediata); 2) construcción de un instrumento jurídicamente vinculante para la atención de casos de agresiones a personas defensoras y liderazgos sociales; 3) mecanismos de registro, seguimiento y evaluación de la respuesta institucional frente a los casos de agresiones y riesgos extraordinarios o extremos.

## Balance del cumplimiento de la orden

Lo primero que debe señalarse es que lo establecido en la orden 23, respecto a la creación de un medio que permita tener respuestas ágiles y expeditas ante situaciones de riesgo, no es ajeno para las organizaciones sociales, de derechos humanos y accionantes que se articulan en la COSESU. Se ha visto cómo, en diferentes momentos, a través de estos medios se pretende dar trámite a los requerimientos de protección; sin embargo y desafortunadamente, en ocasiones el daño se consuma antes de que llegue la respuesta.

Es importante precisar que contar con un medio que pueda atender de manera ágil, oportuna, sin dilaciones de orden burocrático, que no revictimice y sepa atender con precisión los requerimientos de prevención y protección de las personas defensoras, comunidades o colectividades, es un reto institucional, por ello es preciso señalar que, hasta el momento, los distintos medios con los que ha contado la población defensora para manifestar sus necesidades en materia de protección ante los riesgos derivados de su labor

no han sido del todo funcionales ni han resuelto con prontitud sus solicitudes.

En relación directa con la orden emitida por la Corte al Ministerio del Interior, la UNP, la Fiscalía General de la Nación (FGN) y la Policía Nacional —respuesta que también involucra al Ministerio de Defensa—, los avances que hasta el momento han manifestado las entidades en sus respuestas al derecho de petición evidencian, por ahora, el incumplimiento de los tiempos estipulados en la sentencia (6 meses) y un avance parcial, limitado al diálogo interinstitucional para el diagnóstico de los medios existentes y a un plan de trabajo que no muestra mayores progresos.

El Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Derechos Humanos, ha venido coordinando los diálogos con las instituciones directamente responsables del cumplimiento de la orden. Al respecto, es necesario decir que estos diálogos evidencian más desafíos para la concertación que avances hacia la obtención de un sistema en los términos señalados por la Corte. Entidades como la FGN lo dejan en evidencia al no responder sobre su rol en la participación, aduciendo que esta orden no es directamente de su competencia. No obstante, en términos de la debida investigación de hechos y conductas, identificación de patrones de criminalidad y responsables, el papel de la FGN es clave en un mecanismo de recepción de denuncias de personas defensoras de derechos humanos, para que estas sean recibidas adecuadamente y se adelanten las investigaciones pertinentes.

Además, resulta preocupante que, en su respuesta, la UNP haya señalado como despliegue institucional para dar cumplimiento a la orden la creación de la línea de atención 103 (Línea Vida). Este medio, implementado por la Unidad, según lo indica su respuesta y la manera en que se está llevando a cabo, no brinda claridad sobre si se trata de un sistema exclusivo para personas beneficiarias de medidas de protección de la UNP o si también cobija a la ciudadanía en general. Esto hace parte del plan de modernización emprendido por la entidad, muchas de cuyas acciones no han contado previamente con la participación de personas defensoras y liderazgos sociales.

La Línea Vida, por su mismo funcionamiento —ya conocido previamente—, desconoce varios elementos fundamentales para la creación de un canal de atención al riesgo de personas defensoras y liderazgos sociales. Uno de ellos es el contexto geográfico: no todos los territorios cuentan con buena cobertura telefónica, acceso a internet o condiciones adecuadas para la comunicación. Otro aspecto relevante son el enfoque diferencial y la interseccionalidad, que deben tenerse en cuenta al momento de recibir y documentar la información, de manera que se atiendan con pertinencia y sin sesgos. Finalmente, debe priorizarse una atención integral que dimccione lo que implica la seguridad para la diversidad de sectores y liderazgos sociales, reconociendo que no basta con la presencia de la Policía o del Ejército para resolver los factores de riesgo.

El Chat de Reacción Inmediata sigue siendo una herramienta importante, en la medida en que ha sido, hasta el momento, el instrumento concertado con las organizaciones sociales y de derechos humanos y el Gobierno Nacional. Aunque su eficiencia para resolver los casos expuestos no es la esperada, se valora el esfuerzo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior por procurar que este espacio tenga dinamismo y que las instituciones allí presentes atiendan de manera diligente los casos de agresiones a personas defensoras y colectividades. Este medio, que hasta ahora se ha venido implementando con presencia de las organizaciones, es también muestra de los errores que no deben repetirse en la creación de un nuevo sistema articulado entre varias entidades, como ha dicho el mismo Ministerio del Interior que se viene dialogando. Alternativamente, podría fortalecerse el chat actual, dotándolo de más herramientas, protocolos de funcionamiento, y directrices claras a las entidades sobre la debida diligencia y atención de los casos, de modo que cumpla con los objetivos y observaciones que la Corte ha señalado en su sentencia.

La articulación y coordinación entre instituciones es indispensable para concertar y dar respuesta a las demandas de las personas defensoras y sus organizaciones. No se puede continuar por el mismo camino de dispersión de acciones, ni con la multiplicación de espacios, herramientas o directrices que solo contribuyen a la confusión y a la inercia institucional motivada por la tramitología burocrática. La mera implementación de un sistema no debe ser el único indicador de cumplimiento institucional; el seguimiento permanente es fundamental para determinar si el riesgo persiste o si los factores que lo generan han desaparecido.

En el Chat de Reacción Inmediata confluyen varias situaciones que limitan su funcionalidad plena. Uno de los problemas es que solo unas pocas instituciones y delegados(as) cumplen con su función institucional,

como la delegada del Grupo de Trabajo de Amenazas de la FGN, la delegada de DD.HH. de la Policía Nacional, el Ministerio del Interior, y ocasionalmente la Procuraduría General de la Nación, que solicita información interna para averiguar posteriormente si los casos fueron resueltos. Cabe anotar que desde el Ministerio del Interior se ha venido adoptando la elaboración de boletines mensuales de seguimiento sobre los casos allí expuestos, aunque el número de casos incluidos no siempre coincide con los registrados en el mismo chat. Esto indica que no todos los casos son recepcionados, y que en pocos se ofrece un resultado claro del seguimiento o una valoración de la atención institucional prestada.

El Ministerio de Defensa, en su respuesta al derecho de petición, menciona que su participación ha sido activa en el marco de la atención a los casos presentados en el Chat de Reacción Inmediata. Esta afirmación no resulta ser veraz, de acuerdo con los informes de los delegados y delegadas de las organizaciones sociales, de mujeres y de derechos humanos al chat. El silencio por parte de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa y del Ejército Nacional es preocupante, al igual que el desinterés mostrado por la Defensoría del Pueblo y otras dependencias de la FGN.

Por su parte, la UNP no articula ni responde conforme a sus obligaciones en el Chat de Reacción Inmediata. Esto es evidente, ya que su apuesta ha sido la dispersión y multiplicación de herramientas que no contribuyen a la solución de casos de agresiones y vulneración a la vida. Además, sus funcionarios muestran poca claridad sobre el cumplimiento de la orden en los espacios de articulación. La modernización institucional que

viene adelantando no apunta hacia los cambios estructurales que requiere la entidad en el marco de su misionalidad, ni en el modelo ni en el enfoque que deben tener sus programas de prevención y protección dirigidos a liderazgos sociales y personas defensoras de los derechos humanos.

La atención de los casos de agresiones o vulneraciones a la vida, además de los elementos anteriormente mencionados, debe contemplar la disponibilidad constante de las instituciones y sus funcionarios para atenderlos. Uno de los principales vacíos que refleja el Chat de Reacción Inmediata es que, si se presenta un caso en días no hábiles (como los fines de semana), por lo general no hay respuesta de ninguna entidad, cuando muchos de estos casos requieren atención urgente, dado que está en riesgo la vida de una defensora o defensor.

En conclusión, resaltamos que el cumplimiento de la presente orden es parcial y preocupante. Hace falta mayor articulación y disposición institucional para avanzar en el fortalecimiento de lo existente (Chat de Reacción Inmediata) o, si es el caso, en la unificación de instrumentos que den lugar a uno nuevo (sistema), concertado, funcional y diligente en las respuestas institucionales que los casos demandan. En muchos casos, es la vida misma la que está en juego. La multiplicación de esfuerzos y su dispersión no contribuyen a soluciones concretas, siendo este un común denominador en las acciones desplegadas por las instituciones en relación con el cumplimiento de la orden 23.

## Orden 24 dirigida al Ministerio del interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y Defensoría Del Pueblo

*Al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Fiscal General de la Nación que, en el término de tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, de manera articulada y con sujeción a los principios que rigen el derecho al habeas data implementen una base de datos donde se registre la población líder y defensora de derechos humanos. En esta se deberá incluir una sola estadística y manejo de información (y de trámites en forma articulada) respecto a los tipos de violencia sufridos por la población líder y defensora de derechos humanos. Para lo anterior, se requiere de la unificación de conceptos respecto a lo que se entiende por persona líder y defensora de derechos humanos, en los términos de esta providencia. (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 247).*

### Antecedentes

La situación de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia sigue siendo crítica, especialmente tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016, periodo durante el cual se ha registrado un alarmante incremento en las agresiones contra esta población. A pesar de los avances en la reducción general de homicidios en el país, los asesinatos, amenazas y hostigamientos contra personas defensoras de derechos humanos, lideresas y líderes sociales han aumentado de forma significativa. Este fenómeno se presenta, principalmente, en zonas rurales históricamente afectadas por el conflicto armado, caracterizadas por una débil presencia institucional y la persistencia de economías ilegales, como los cultivos ilícitos y la minería ilegal.

Sin embargo, a partir de la necesidad de contar con un sistema de información que dé cuenta de una sola estadística los tipos de violencia sufridos por personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales (todas las agresiones, presuntos responsables, modus operandi, lugar de comisión y perfil de las víctimas), que permita elaborar políticas públicas que respondan

a la violencia generada contra esta población; la Corte Constitucional estableció la necesidad de crear una base de datos unificada y desagregada para registrar información relevante orientada a garantizar una respuesta estatal efectiva y transparente (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 192).

Por otro lado, a pesar de que la ausencia de un registro sistemático y detallado dificulta la identificación de patrones, así como la formulación e implementación de medidas preventivas eficaces, persisten desafíos en la implementación de este mandato, que no han permitido avanzar en la construcción de este instrumento. Dentro de los principales obstáculos identificados se encuentra la falta de consolidación de cifras oficiales que permitan avanzar en la construcción, entre otros que serán analizados a continuación.

## Respuesta de la entidad

En el marco del cumplimiento a esta orden la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz del el Departamento Nacional de Planeación (DNP) señaló que ha venido acompañando la Mesa Técnica Interinstitucional convocada por el Ministerio del Interior -la cual tiene como propósito principal avanzar en su planeación, implementación y monitoreo- desde el 12 de abril de 2024 (Departamento Nacional de Planeación, 2025).

A partir de los análisis desarrollados en este espacio, las instituciones participantes concluyeron que el Estado colombiano no implementará una base de datos nominal que registre a la población líder y defensora de derechos humanos. Esta decisión se fundamenta en el contexto actual de intensificación del conflicto armado y en los nuevos factores de riesgo identificados por la Defensoría del Pueblo, los

cuales podrían verse agravados por la existencia de un registro individualizado. Según se argumenta, tal base de datos podría aumentar la vulnerabilidad de estas personas, comprometer su seguridad e incluso contribuir a su estigmatización y exclusión.

En línea con esta postura, el Ministerio del Interior comunicó formalmente a la Corte Constitucional, el 17 de mayo de 2024, que la existencia de un registro nominal podría resultar problemática por tres razones principales: podría facilitar un monitoreo indebido de la labor de defensa de derechos humanos; podría condicionar el reconocimiento de dicha calidad a la inclusión en la base; y podría restringir la valoración de las cifras y patrones de violencia a lo contenido exclusivamente en dicho registro.

No obstante, en cumplimiento del espíritu de la Sentencia, las instituciones involucradas acordaron adoptar el concepto de persona defensora de derechos humanos propuesto por las Naciones Unidas, y avanzar en la construcción de un instrumento técnico que permita registrar y hacer seguimiento a las afectaciones que enfrentan quienes ejercen esta labor. En ese sentido, se diseñará una base de datos unificada, centrada en indicadores de violencia como homicidios, tentativas de homicidio y desapariciones forzadas, con la proyección de incorporar progresivamente otras formas de agresión.

Este instrumento, denominado "Instrumento de Unificación Interinstitucional de Datos en materia de afectaciones a las personas defensoras de derechos humanos y líderes/as sociales", será coordinado por el Ministerio del Interior y constituirá una herramienta clave para el análisis y la toma de decisiones en materia de prevención

y protección. Para su desarrollo, el DNP viabilizó técnicamente el ajuste de la vigencia 2025 del proyecto de inversión BPIN 202300000000180, orientado al fortalecimiento de las garantías para el ejercicio del liderazgo social y la defensa de los derechos humanos en el territorio.

Por otra parte, en respuesta al derecho de petición dirigido al Ministerio del Interior, la entidad estableció que se está avanzando en la construcción progresiva de un sistema unificado de datos sobre violencia contra personas defensoras de derechos humanos. El Ministerio explicó que, debido a la dispersión y diversidad de registros existentes en diferentes entidades estatales, así como la falta de infraestructura técnica y equipos especializados, la consolidación de esta base de datos se realizará de manera gradual. Inicialmente, se enfocará en recopilar información sobre homicidios, tentativas de homicidio y desapariciones forzadas (Ministerio del Interior, 2025).

Sin embargo, informó que para ello se cuenta con insumos preliminares de la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, con quienes se están articulando los registros para avanzar en la construcción del instrumento.

## Balance del cumplimiento de la orden

La orden 24 de la Sentencia SU-546 de 2023 presenta un claro incumplimiento, tanto en términos sustantivos como temporales. Pese a que el plazo fijado por la Corte para su cumplimiento era de tres meses, ha transcurrido más de un año sin que se haya formulado una propuesta concreta de base de datos que responda a los criterios establecidos en dicho fallo.

Desde una perspectiva normativa, la Corte fue explícita en señalar la necesidad de contar con una estadística única, articulada y con enfoque diferencial, que permita mejorar la gestión estatal de la información relacionada con personas defensoras de derechos humanos. Esta base de datos no sólo debe garantizar una lectura integral de los riesgos y agresiones, sino que además debe facilitar la unificación de categorías conceptuales que reconozcan la heterogeneidad de los liderazgos sociales en el país.

Para el balance y análisis de esta orden, se realizará un examen de sus componentes, con el fin de identificar y evaluar los niveles de cumplimiento alcanzados.

Elementos de la orden	Reportes de las entidades	Análisis
Articulación de las entidades responsables	<p>-El Ministerio del Interior realizó tres reuniones de articulación de una Mesa Interinstitucional para el cumplimiento de la SU-546 de 2023, los días 25 y 27 de abril y 4 de julio de 2024.</p> <p>-No conocemos espacios de articulación posteriores.</p>	<p><b>Cumplimiento bajo</b></p> <p>Durante 2024, el Ministerio del Interior ha asumido la coordinación de los responsables de la orden; sin embargo, no se ha evidenciado continuidad en este esfuerzo de articulación. Aunque algunas entidades han avanzado de manera individual, dichos avances no se han traducido en una propuesta conjunta.</p>
Con sujeción a los principios que rigen el derecho al habeas data	<p>-Según la Defensoría del Pueblo, en las reuniones de articulación, las entidades responsables acordaron avanzar en "desarrollar una caracterización de la población líder y defensora que no requiera la identificación individual de cada persona" (según la Defensoría del Pueblo).</p> <p>-No se reporta ninguna base de datos de violencias contra líderes y defensoras de derechos humanos, ni propuesta concreta para implementarla, en donde se evidencie respeto al derecho de habeas data.</p>	<p><b>Incumplimiento</b></p> <p>Aunque, según la Defensoría del Pueblo, existe un acuerdo para anonimizar a los defensores y defensoras en el registro de las violencias con el fin de construir la base de datos, aún no se ha presentado una propuesta concreta sobre su diseño y metodología.</p>
Implementar una base de datos donde se registre la población líder y defensora de derechos humanos, que incluya: (i) una sola estadística y (ii) manejo de información (y de trámites en forma articulada) respecto a los tipos de violencia sufridos por la población líder y defensora de derechos humanos. Esta debe partir, además, de una unificación de conceptos respecto a lo que se entiende por persona líder y defensora de derechos humanos, en los términos de la providencia.	<p>Según la Defensoría del Pueblo y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Mesa Interinstitucional acordó desarrollar una caracterización de la población líder y defensora de derechos humanos que no requiera la identificación individual de cada persona; adoptar el concepto de líder y defensora de derechos humanos propuesto por la ONU; e iniciar el cruce de datos sobre actos de violencia contra esta población, comenzando con homicidios, seguido de desapariciones, secuestros, atentados, torturas y amenazas.</p> <p>La Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo unificaron una base de datos anonimizada con 544 casos de homicidio ocurridos entre 2021 y 2023, la cual fue remitida al Ministerio del Interior el 16 de mayo de 2024. Sin embargo, no se ha recibido respuesta por parte de esta entidad sobre cómo se articulará a los responsables de la orden en relación con esta iniciativa, y las entidades involucradas tampoco han compartido una propuesta conjunta de unificación.</p> <p>Por su parte, el DNP ajustó el proyecto de inversión del Ministerio del Interior BPIN 202300000000180, titulado "Fortalecimiento de las garantías para el ejercicio del liderazgo social y defensa de los derechos humanos en el territorio", destinando \$412.500.000 para el diseño de un "Instrumento de Unificación Interinstitucional de Datos". No obstante, no se ha reportado ningún documento que evidencie el contenido ni la metodología de dicho instrumento.</p> <p>Hasta la fecha, no se ha reportado la existencia de una base de datos consolidada sobre violencias contra líderes y defensoras de derechos humanos, ni una propuesta concreta para su implementación que garantice el respeto al derecho de habeas data.</p>	<p><b>Cumplimiento muy bajo</b></p> <p>Hasta el momento no existe base de datos unificado ni propuesta metodológica concreta, que agrupe a todas las entidades responsables.</p> <p>La Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, y el DNP reportan iniciativas para avanzar en el cumplimiento de la orden, siguiendo los acuerdos de la Mesa Interinstitucional. Sin embargo, ninguna comparte con la Comisión los documentos que evidencien sus propuestas.</p>

Fuente: elaboración propia conforme a información suministrada por el Ministerio del Interior (Ministerio del Interior, 2025) y el Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, 2025).

A partir del análisis realizado por la Comisión de Seguimiento, se concluye que el nivel de cumplimiento de la orden es bajo. A pesar de que en 2024 se han generado espacios de articulación para avanzar en la construcción de la base de datos requerida, esta aún no se ha materializado. Si bien se ha mencionado que los términos de referencia para la consultoría encargada de desarrollar dicha base de datos están pendientes de la aprobación del proyecto de inversión por parte del Departamento Nacional de Planeación, esta información no modifica el análisis, dado que no se cuenta con documentos que evidencien avances concretos, más allá de lo presentado en el preseminario sobre la Política Pública Integral de Garantías para la labor de defensa de los derechos humanos. Asimismo, no se ha reportado

ningún documento que exponga la metodología para el diseño de la base de datos, ni se han registrado reuniones de seguimiento que den cuenta de un compromiso sostenido con la implementación de la orden.

Es importante destacar la iniciativa proactiva de la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Departamento Nacional de Planeación, quienes han presentado propuestas significativas para avanzar en el cumplimiento de esta orden. No obstante, la falta de aprovechamiento de estas iniciativas por parte del Ministerio del Interior continúa constituyendo un obstáculo para su adecuada implementación.

Sin embargo, se torna importante señalar que la Comisión de Seguimiento ha establecido en distintos escenarios que la base de datos exigida por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-546 de 2023 debe configurarse como un instrumento de caracterización contextual de la población líder y defensora de derechos humanos, construido a partir de la información recabada por el Estado en colaboración con la sociedad civil. En este sentido, se enfatiza que dicha base de datos no debe operar como un censo ni como un mecanismo de certificación, por dos razones fundamentales.

En primer lugar, la exigencia de una certificación previa para reconocer a una persona como líder o defensora de derechos humanos desnaturaliza el carácter práctico y situacional de dicha condición. Según los estándares internacionales establecidos por el Sistema de Naciones Unidas y acogidos por la propia Corte Constitucional, cualquier persona puede asumir el rol de defensora si, en la práctica, realiza acciones orientadas a la promoción, exigibilidad o protección de derechos humanos, incluso si no se identifica expresamente como tal. Por consiguiente, el establecimiento de criterios formales o administrativos de certificación podría excluir a una parte significativa de quienes ejercen esta labor desde la práctica cotidiana, generando una base de datos parcial e inexacta.

En segundo lugar, la implementación de mecanismos de certificación o registro conlleva riesgos significativos en materia de seguridad y protección de datos personales. La recopilación y almacenamiento de información sensible —incluyendo identidad, ubicación y actividad— podría aumentar la exposición de las personas defensoras frente a actores que representan una amenaza para su integridad. Si bien la Ley 1581 de 2012 establece disposiciones para la protección de datos personales, el carácter sistemático de un registro de esta naturaleza podría ampliar la injerencia estatal sobre la vida privada y las libertades individuales de esta población, contraviniendo principios constitucionales. En esta línea, la Corte Constitucional ya ha declarado inexcusables diversas medidas de registro o inscripción obligatoria de ciudadanos, por considerarlas contrarias al principio de libertad individual y a la protección de los derechos fundamentales, como se evidencia en las Sentencias C-295 de 1996 y C-251 de 2002.

En este sentido, se recomienda, por un lado, realizar los ajustes institucionales necesarios para garantizar la obtención y sistematización de información desagregada sobre los diferentes tipos de agresiones, características de la población afectada (incluyendo sexo, identidad de género, etnia, y otras variables relevantes), así como elementos contextuales vinculados a las violencias contra líderes y defensores de derechos humanos. Esto implica fortalecer la articulación y coordinación entre las distintas entidades estatales responsables de recolectar y consolidar datos, así como promover la colaboración activa con la sociedad civil para asegurar que la base de datos refleje con fidelidad la realidad heterogénea y dinámica de esta población.

Por otro, se recomienda, configurar la base de datos como un instrumento de caracterización contextual y no como un censo o mecanismo de certificación, evitando la creación de registros que impliquen procedimientos formales para determinar quién puede ser reconocido como líder o defensor de derechos humanos. Esta orientación permitirá respetar la naturaleza práctica y situacional de dicha condición, evitando exclusiones arbitrarias y garantizando la protección de datos sensibles, minimizando riesgos para la seguridad e integridad de las personas registradas. Asimismo, es fundamental incorporar protocolos estrictos de protección de datos conforme a la legislación vigente para preservar la privacidad y derechos fundamentales de la población registrada.

## Orden 25 dirigida a la Defensoría del Pueblo

*"A la Defensoría del Pueblo para que, considerando su misión constitucional, mantenga y fortalezca su apoyo a quienes desde las comunidades y los territorios ejercen socialmente actividades que propugnan justamente por la defensa y la promoción de los derechos y la organización social". (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 247)*

### Antecedentes

Una de las entidades claves para lograr que las personas defensoras de derechos humanos y quienes ejercen liderazgos sociales tengan garantías, es la Defensoría del Pueblo por ello en marco de la Sentencia, la Corte Constitucional, se destaca el papel de esta entidad en lo referido al Sistema de Alertas Tempranas, la protección y prevención de los riesgos en conjunto con otras entidades como el Ministerio del Interior y la UNP; así se referencia el seguimiento a las agresiones contra quienes defienden derechos y su trabajo en asesorar las políticas públicas, entre ellas las que se construyen para quienes defienden derechos humanos. La COSESU realizó dos peticiones a la Defensoría del Pueblo, una el 2 de octubre de 2024, donde se solicitó una reunión para valorar "conjuntamente la ruta de cumplimiento a las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en dicha Sentencia, en lo que concierne específicamente a la Defensoría del Pueblo" (COSESU, 2024) y la segunda el 28 de enero de 2025, donde se solicitó información sobre el estado de las órdenes (COSESU, 2025).

Respecto a la primera solicitud, el día 1 de noviembre de 2024 se llevó a cabo la reunión entre la Defensoría del Pueblo y la COSESU, donde se abordaron temas relacionados con las órdenes donde tiene responsabilidad, al respecto:

- **Orden 20:** la COSESU instó a la entidad a fortalecer las secretarías técnicas de las MTG en los territorios a través de acercamientos con gobernaciones y entidades territoriales. Al respecto al DP, sostuvo que iniciaría un ejercicio de magistratura moral (alto nivel técnico, ético y de poder para establecer recomendaciones) para que la labor de la entidad vaya más allá de una secretaría técnica.
- **Orden 24:** la entidad afirmó que se adoptaría la noción de persona defensora establecida en la sentencia SU 546 – 2023, así mismo establecieron realizar la base sobre agresiones que se ordena en la Sentencia de manera conjunta entre la DP y la FGN en cuanto a homicidios y desapariciones, que luego se va a extender, secuestros y atentados, y en una tercera fase se van a abordar amenazas y tortura. Al respecto la Comisión de Seguimiento expresó su preocupación sobre: 1) la inclusión de amenazas en una segunda fase ya que esta es el síntoma que dictamina una posible agresión; 2) la no inclusión de casos de estigmatizaciones, así como los casos de agresiones por parte de la fuerza pública y 3) el plan de trabajo para construir esta base de datos.
- **Orden 25:** informó acerca de los informes Defensoriales de Género, los avances en cuanto a la APP Contigo (Violencias dirigidas a mujeres y de VBG) y el Registro de homicidios, triangulado, así como la proyección sobre el registro de amenazas. También socializó lo relacionado con el Comité Interno de Coordinación y Seguimiento (Resolución 1973

de 2024) y la oferta institucional sobre atención a la población líder y defensora. En cuanto al Decálogo de la Defensoría del Pueblo, en el punto 8-**protección comunitaria y autoprotección**, insistió en que es importante fortalecer capacidades sin que eso implique restar las responsabilidades del Estado, sin embargo.

Al respecto la COSESU, expresó que la oferta institucional es insuficiente para responder al contexto de violencia estructural y que se requiere que el informe defensorial que se va a presentar respecto a la AT 019 de 2023 y la AT 007 de 2024 sea compartido con las vocerías territoriales.

- **Orden 26:** la Defensoría del Pueblo informó que estaba discutiendo cómo se articula el PIGMLD con el subgrupo de mujer y género de la MNG, ya que la participación en ambos escenarios es distinta, en el Programa participan más organizaciones que no necesariamente hacen parte del Proceso Nacional de Garantías.
- **Orden 28:** la Defensoría del Pueblo manifiesta que hay una ausencia de fortalecimiento técnico de las acciones propuestas en el Plan Integral. Sostiene que el Ministerio del Interior debió haber realizado un mejor acompañamiento técnico para que las acciones respondieran a las necesidades y misionalidades de las entidades. Otro de los problemas fundamentales es que el árbol de problemas que se construyó estableció que el problema mayor es la respuesta institucional y que el conflicto armado interno no era una causa directa, sino

indirecta, a pesar de que este es el corazón de las violencias. La entidad destaca que entre las limitaciones y retos que se vienen frente al Plan integral están relacionados con los asuntos presupuestales, la articulación de las políticas públicas y de los entes territoriales, así como el fortalecimiento de las capacidades en la respuesta institucional.



En cuanto a la segunda solicitud, la Defensoría del Pueblo, respondió por escrito el 10 de marzo de 2025, luego de haber solicitado plazo el 25 de febrero. En el documento se referencia el estado de cumplimiento de las órdenes 20, 24, 25 y 26, donde la Defensoría del Pueblo tiene responsabilidades, y destaca “las acciones que la Defensoría del Pueblo ha desarrollado a la fecha y aquellas que hacen parte del plan estratégico institucional 2024 – 2028 en el que se integran de forma articulada y transversal las acciones para el cumplimiento de las precedidas órdenes (Defensoría del Pueblo, 2025). La respuesta, para facilitar su comprensión, parte de lo realizado en la orden 25, que da cuenta de las acciones de impacto estratégico, para luego continuar con las órdenes 26, 20 y 24 que son de impacto específico.”

## Balance del cumplimiento de la orden

En respuesta a solicitud de la implementación, se evidencia que para el año 2024, se formuló una nueva estrategia que se enmarca en el fortalecimiento y las garantías de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos, la cual se implementará durante los años 2025-2028 y se llama “Estrategia Defensorial #PorUnBuenFuturo”. Esta contempla cinco objetivos los cuales se materializan a partir de 10 ejes de trabajo. Desde la Comisión de Seguimiento se analizan los siguientes:

### 1. Atención y acompañamiento: la cual consiste en desarrollar

“acciones para acompañar y atender a la población líder y defensora y la entidad redoblará sus esfuerzos para desarrollar eficientemente sus acciones misionales clave como: emisión de alertas tempranas; atención y trámite de quejas de la población defensora; e impulso de medidas para la protección, atención y acompañamiento a mujeres defensoras y lideresas ambientales” (Defensoría del Pueblo, 2025, pág. 2) la entidad no especificó el tipo de acciones que realizaron para acompañar y atender a la población líder y defensora de Derechos humanos, durante 2024. Por otra parte, se enunció la implementación de la Ruta Defensorial de Atención y Acompañamiento a Líderes y Defensores la cual fue aprobada en el año 2024 y que para el año 2025 se encuentra en difusión y capacitación para los equipos regionales<sup>37</sup>. Al respecto la COSESU señala que no tiene información de la ruta aprobada, por lo que no se puede hacer propuestas concretas o señalar sugerencias.

2. **Políticas Públicas:** se informa de manera general el seguimiento a las políticas públicas, en especial a la de “racionalización de la política pública en prevención y protección, dispuesto en el Auto 894 de 2022 de la Corte Constitucional; la construcción de política pública de garantías a la labor de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales que, en el año 2025,

adelanta el Ministerio de Interior; o la formulación de la elaboración del Plan Integral ordenado en la Sentencia SU-546 de 2023. En ese mismo sentido, avanzará en pilotajes de acompañamiento a autoridades locales en la implementación de políticas públicas” (Defensoría del Pueblo, 2025).

Si bien en la respuesta enumera cuáles son las políticas no se entrega información de los aportes técnicos de las mejoras, y no se tiene información en qué departamentos, municipios y fechas se ha llevado a cabo la realización de los pilotajes en el acompañamiento a las autoridades locales para la implementación de las políticas públicas.<sup>38</sup> En especial se desconoce cuáles han sido las observaciones a la política de garantía para la labor de defensa de los derechos humanos, máxime que ha sido uno de los actores involucrados en este proceso de construcción y que las organizaciones y las plataformas de derechos humanos han exigido mayor articulación de esta entidad y sus acciones a la política pública

3. **Opinión pública favorable:** Según informe la Defensoría del Pueblo implementará una Campaña Defensorial Nacional por la No estigmatización, el reconocimiento y el respeto de la población líder y defensora #PorUnBuenFuturo 2025-2028. Al respecto no se especifica: cuándo inicia esta

37. Respecto a esta ruta la COSESU deja planteadas las siguientes preguntas: ¿Qué indica el seguimiento efectuado a la alerta estructural emitida en favor de la población líder y defensora de derechos humanos, y aquellas alertas de inminencia dirigidas a diversos territorios en las que se han propuesto?; ¿Qué acciones se han implementado, y qué resultados ha arrojado en términos de prevención y mitigación del riesgo?; ¿Cuántas quejas se han recibido por parte de personas y organizaciones defensoras de derechos humanos? ¿qué trámite han recibido, cuántas de ellas se han cerrado y con qué resultado?, ¿cuántas de ellas permanecen abiertas y qué seguimiento se ha dado para su cumplimiento?; ¿En qué proceso va la implementación de la Ruta Defensorial de Atención y Acompañamiento a Líderes y Defensores?, en ¿cuántos municipios se ha desplegado, ¿cuántas personas han sido beneficiadas? Y ¿qué resultados ha arrojado?

38. Al respecto la COSESU plantea la siguiente pregunta: ¿Qué recomendaciones ha emitido la Defensoría del Pueblo respecto del proyecto de política de garantía para la labor de defensa de los derechos humanos?

campaña, ni los medios por los cuales se realizará la difusión, tampoco es claro si tendrá un enfoque diferencial<sup>39</sup>.

**4. Género y enfoques diferenciales:** se propone consolidar los sistemas de información y estadísticas para dar seguimiento a las órdenes judiciales, promoverá la participación de las mujeres en asuntos públicos y privados en la prevención de violencias contra las mujeres, por otra parte, seguirá fortaleciendo las duplas de género, lo cual es muy importante para el acompañamiento y seguimiento a los casos.

Aunque son claros los alcances que busca la entidad en la materia, no hay sucede lo mismo sobre la parte operativa, por ello la COSESU pregunta: ¿cuáles son las estrategias que se han diseñado para la integración de los enfoques de género y diferenciales en las políticas públicas, en cuántos municipios? Y si se ha desplegado esta estrategia institucional ¿qué resultados tangibles se han obtenido?

**5. Protección Integral:** para este eje de trabajo la DP informa que avanzará en metodologías y medidas que contribuirán a impulsar la protección colectiva y la autoprotección, lo anterior entre los años 2025 y 2028 en dos iniciativas como es la Campaña y

el Acompañamiento Defensorial en los planes de prevención y protección 2025-2026. Si bien esto es clave, así como la emisión de Alertas Tempranas, Informe de Seguimiento a las Alerta Tempranas y publicación de documento de análisis<sup>40</sup> se debe señalar que esto resulta ser insuficiente para lograr una protección integral, máxime si las autoridades nacionales y territoriales no responden a las recomendaciones establecidas por la DP; además, la COSESU plantea preguntas como: ¿Cuál es el estado de implementación de las recomendaciones formuladas por la DP en las AT 019 de 2023, 007 de 2024, las alertas tempranas nacionales para las elecciones, así como de las recomendaciones formuladas a la ruta de protección colectiva? Y ¿Qué puntos identifica la Defensoría del Pueblo como crítico y qué medidas ha formulado para subsanarlos? Aspectos relevantes para establecer la funcionalidad de estos mecanismos en el campo de protección pero también de la prevención.

**6. Participación activa de personas defensoras:** la Defensoría del Pueblo apunta a un decálogo de temas a priorizar para el periodo 2024-2028, este contenido no fue socializado en la respuesta de la entidad a la COSESU por lo cual no se puede hacer valoraciones al respecto<sup>41</sup>; también sostiene

39. Se plantean otras preguntas como: ¿Qué territorios han sido focalizados?, ¿qué población beneficiaria se estima, ¿cuáles son los resultados esperados de la acción defensorial en esta materia?

40. Referencia la entidad "Conforme a ello, la Defensoría del Pueblo avanzará en metodologías y medidas para impulsar y acompañar la protección colectiva y la autoprotección mediante acciones como: Emisión del Informe de Seguimiento a la Alerta Temprana No. 019 de 2023 – Riesgos para líderes y defensores de derechos humanos; Emisión del Informe de Seguimiento a la Alerta Temprana No. 007 de 2024 – Riesgos para líderes y defensores de derechos humanos en asuntos ambientales en el bioma amazónico; Emisión de Alertas Tempranas Nacionales para las elecciones de 2026 y 2027, con énfasis en los riesgos que se identifican para población líder y defensora que participe en el proceso electoral; Publicación de documento de análisis sobre protección colectiva para PDDH y líderes sociales 2016 – 2024; Puesta en marcha de la Propuesta de acompañamiento Defensorial a implementación de planes de Protección Colectiva 2025-2026; Capacitaciones y acompañamientos a prácticas de autoprotección entre 2025-2028; a organizaciones sociales y entidades del Ministerio Público (personerías y procuradurías)" (Defensoría del Pueblo, 2025, pág. 3)

41. En este punto la COSESU, plantea las siguientes preguntas: ¿Cuál es el estado de implementación de la Estrategia en cada uno de los espacios de participación, Que estrategia se han adoptado para impulsar la activación de los espacios que no están en funcionamiento? ¿Qué resultados de corto, mediano y largo plazo se fija la estrategia, que dificultades encuentra para su cumplimiento?

la DP que se impulsará la participación de las personas defensoras en los distintos espacios como son Mesa Nacional de Garantías y mesas territoriales, para esto actualizó en abril del año 2025 los lineamientos internos que tiene ver con la resolución 074 de 2020. Aunque la Defensoría del Pueblo envió el documento de nuevos lineamientos internos a las Plataformas de Derechos Humanos para que incluyeran sus observaciones, este nunca fue entregado a la COSESU para este mismo ejercicio. Sin embargo, debido al trabajo mancomunado con las plataformas las cuales hacen parte de la Comisión, se envió en el mes de mayo un documento conjunto con sugerencias, al cierre de este informe se desconoce si fueron o no incluidas.

7. En cuanto a los ejes **7. Fortalecimiento de las redes internacionales y 8. Cumplimiento a las órdenes judiciales**, la COSESU, considera que son claves para el campo misional de la entidad lo que redunda en garantías para la labor de las personas defensoras de derechos humanos y el fortalecimiento legal. Sin embargo, la COSESU resalta que es necesario que se dé a conocer la metodología y los enfoques diferenciales en la implementación de estas acciones. En lo que respecta al punto **9** sobre articulación interinstitucional, la Defensoría no presenta

información específica de las acciones, fechas, entre otros, y vuelve a mencionar el tema de la actualización de la Resolución defensorial 074 del 2020<sup>42</sup> que ya había sido reportada en otra de sus estrategias.

8. En cuanto al numeral **10. Juntos #PorUnBuenFuturo** (articulación interinstitucional) la DP, sostiene que realiza colaboración en distintos espacios como: Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a Alertas Tempranas (CIPRAT); la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; el Centro Integrado de Información e Inteligencia Electoral de la Policía Nacional (CI3E); el Comité Operativo del Plan Democracia; los Comités de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), entre otros, su trabajo se centrará en acciones encaminadas a la cualificación en su rol como voceros de la población otros (Defensoría del Pueblo, 2025, pág. 5).

De acuerdo con la información suministrada por la Defensoría del Pueblo, la cual es general y carece de detalle que permita establecer el nivel de cumplimiento efectivo de la orden, razón por la cual se podría calificar como: medio.



42. La COSESU plantea las siguientes preguntas de cara a la información entregada: ¿Qué medidas prevé la Defensoría del Pueblo para la articulación con otras entidades del estado, en particular con la CIPRAT para el eficaz funcionamiento del Sistema de Prevención y alerta para la reacción rápida contemplado en el Decreto 2124 de 2017?

## Orden 26 dirigida a todas las autoridades que intervienen para garantizar la protección.

*“A todas las autoridades que intervienen en el deber de garantizar protección a la población líder y defensora de derechos humanos que apliquen la perspectiva de género en el ejercicio de sus competencias, atendiendo para ello lo dispuesto en el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD).” (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 248)*

### Antecedentes

La Corte Constitucional, en la sentencia T - 124 de 2015, destacó la importancia de la labor ejercida por los defensores y defensoras de derechos humanos para la vigencia de una sociedad democrática, y la sentencia T 234 de 2012 reconoce que el desarrollo de esta labor en un contexto marcado por el conflicto armado aumenta su vulnerabilidad, especialmente a las defensoras, quienes se exponen a unas circunstancias especiales de riesgo. Asimismo, la Corte estableció a través del Auto 098 de 2013 una presunción de riesgo extraordinario de género aplicable a los casos de mujeres defensoras, indicando que la persecución en su contra reafirma patrones estructurales de violencia y discriminación de género. Es por ello que sobre el Estado recae el deber de brindar medidas de protección de manera oportuna y eficaz a fin de garantizar a plenitud sus derechos, las cuales deben incluir un enfoque de género, esto es, tener en cuenta el impacto diferenciado y desproporcionado del conflicto armado sobre las mujeres que defienden derechos humanos.

De manera particular, en la sentencia

SU 546 de 2023 la Corte reitera que 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 a causa de su género y a su labor de defensa de derechos humanos, y que en este sentido, el enfoque de género debe tener especial importancia dentro del procedimiento de evaluación del riesgo, ya que lo anterior se traduce en un impacto diferenciado del nivel de riesgo, así como en la implementación de las medidas de protección.

### Respuesta de la entidad

Según información del Ministerio del Interior, durante 2024 se oficializó el Plan Nacional de Acción (PNA) 2024-2026 en la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (Ministerio del Interior, 2025). Se adelantaron reuniones periódicas de seguimiento con la mesa ejecutiva interinstitucional y se avanzó en la territorialización del programa en 16 departamentos, con la participación de más de 800 defensoras y la elaboración de planes territoriales. Asimismo, se realizó una caracterización de necesidades con enfoque productivo y educativo, se convocaron 79 espacios de articulación con autoridades locales y se reactivó la Mesa de Género de la UNP, donde se propuso la revisión de los protocolos de evaluación de riesgo desde una perspectiva de género y seguridad feminista.

### Balance del cumplimiento de la orden

La incorporación del enfoque de género en las políticas de protección implica tanto la identificación de los riesgos diferenciados y

desproporcionados que enfrentan las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos —incluidos los colectivos de mujeres, miembros de comunidades indígenas y afrodescendientes que ejercen labores de liderazgo, así como integrantes de Juntas de Acción Comunal, entre otros— como la adopción de medidas específicas que respondan de manera adecuada a dichos riesgos particulares.

Si bien la implementación de esta perspectiva en el marco de la protección a personas defensoras de derechos humanos es responsabilidad de 33 entidades a nivel nacional, conforme a lo establecido en el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras y su Plan de Acción Cuatrienal 2023-2026, el presente análisis se centra en las acciones adelantadas por el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, entidades que desempeñan un papel central en esta materia. En relación con esta orden, se identifican avances limitados, entre los cuales se destacan:

1. Las plataformas y organizaciones de mujeres que participan en la implementación y seguimiento al PIGMLD coincidieron en que el relacionamiento con el Ministerio del Interior —entidad que ejerce la Secretaría Técnica del Programa— ha mejorado, lo cual permitió avances significativos como el lanzamiento del Plan de Acción Cuatrienal 2023-2026 del PIGMLD en julio de 2024, en el que tienen competencia 33 entidades del Estado (cinco más que en el Plan de Acción anterior) y que incluye 72 acciones y 144 actividades específicas para la protección integral de las defensoras. Este plan trazó la hoja de ruta de

implementación del Programa durante el próximo cuatrienio y será el instrumento clave para el seguimiento y la materialización de garantías efectivas para el ejercicio de la labor de las mujeres defensoras. Si bien la consolidación del Plan de Acción fue importante, su concreción enfrenta grandes retos ya que este se expidió con casi dos años de retraso, por lo que se solicitó que para el segundo semestre 2024 se realizará un plan de contingencia para acelerar la implementación de las medidas, en especial de las que corresponden al eje de prevención, a través del fortalecimiento de capacidades de las defensoras lo que incluye su profesionalización a través del acceso a educación superior y el fomento de su autonomía económica.

2. Los esfuerzos por la territorialización del PIGMLD en 16 de los 32 departamentos del país, lo que significa un aumento significativo respecto del año 2023, en el que este ejercicio se adelantaba solo en 11 departamentos. Actualmente las acciones de territorialización avanzan en Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Bolívar, Sucre, Nariño, Meta, Cauca, Putumayo, Córdoba y Magdalena; y a su vez, se impulsan avances en Norte de Santander, Arauca, Caquetá, La Guajira y Atlántico, para lo cual, se han creado diferentes instancias territoriales de seguimiento y participación.

A pesar de estos progresos a nivel nacional, persisten los desafíos con relación a esta tarea, pese a que el Ministerio del Interior ha estado acompañando técnicamente a los entes territoriales para que se vinculen a este proceso. Entre

ellos se destacan i) la necesidad de que las autoridades departamentales tengan claro su rol en materia de protección y acudan con el contexto necesario a los espacios de encuentro territoriales con las mujeres defensoras, ya que actualmente esto no sucede, ii) las y los funcionarios enviados a los encuentros, sean idóneos técnicamente y con capacidad de decisión, ya que muchas veces se envía a personas que desconocen el proceso y no pueden asumir responsabilidades; y iii) la oferta institucional para la protección de defensoras no es solo es de carácter nacional, las alcaldías y gobernaciones tienen un papel central para ampliar las posibilidades de impacto de las acciones del PIGMLD. Actualmente está pendiente la actualización de los lineamientos de territorialización que pueden dar más luces para clarificar las responsabilidades de los primeros respondientes en el tema. Además, el Ministerio del Interior ha avanzado en la cualificación de las herramientas para la caracterización de las mujeres lideresas y defensoras en los departamentos, aspecto que debe contribuir a que las medidas puedan ser contextualizadas y generen impacto.

3. Se han mantenido varios de los espacios de interlocución especializados consolidados a lo largo de los últimos 16 años, que han posibilitado medidas para la protección de los derechos humanos de las mujeres y de género que reconozcan las particularidades de las mujeres defensoras en el país. Pese a ello, es necesario reiterar que aunque es comprensible la necesidad de “racionalizar espacios” como lo ha denominado el

Ministerio del Interior, para operativizar e implementar de forma efectiva las políticas públicas en materia de personas defensoras, esto no puede ir en detrimento de los avances normativos y jurisprudenciales que durante más de una década ha consolidado el movimiento social de mujeres y feminista.

Pese a estos avances, persisten los obstáculos para que las entidades del Estado con responsabilidad en materia de protección a personas defensoras, materialicen de manera efectiva el enfoque de género, pues en la actualidad, sigue sin concretarse la adopción de medidas de protección diferenciadas en los casos de las mujeres defensoras. Sobre el programa de protección individual de personas defensoras, por ejemplo, que está a cargo de la Unidad Nacional de Protección, es necesario señalar que varias plataformas de mujeres han identificado graves problemáticas que afectan su funcionamiento, tales como:

1. La reactivación de la Mesa de Género, que era un espacio en el que se abordaban numerosas problemáticas para garantizar los derechos humanos de las mujeres lideresas y defensoras en situación de riesgo y la incorporación de la perspectiva de género en las medidas de protección, continúa teniendo retos debido a que la poca voluntad de la entidad para coordinar acciones, a lo que se suma que esta no ha cumplido con la entrega de los documentos e insumos técnicos con los cuales se había comprometido con las organizaciones y plataformas de mujeres. En la respuesta del Ministerio del Interior se indica que este espacio se reactivó, pero ello no ha sucedido, pues desde el año 2022, solo han tenido lugar dos sesiones oficiales.

Es por ello que, en mayo de 2024, el movimiento social de mujeres, en representación del Limpal integrante de la Cumbre de Mujeres Paz y Seguridad, Sisma Mujer integrante de GPaz, Corporación Mujer Sigue Mis Pasos integrante de la Red Nacional de Mujeres y la Comisión Colombiana de Juristas integrante del Proceso Nacional de Garantías, entregaron un documento con cuatro bloques de observaciones sobre los rezagos de este espacio de trabajo.

2. La limitada o inexistente interlocución con la Asesora de Género de la entidad para poner en conocimiento casos de defensoras en situación de riesgo, identificar medidas con enfoque de género y realizar el seguimiento a la implementación efectiva de las medidas.
3. La falta de implementación y/o desconocimiento de las acciones impulsadas para aplicar el Protocolo de Análisis de Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, instrumento creado para establecer y describir los lineamientos para la evaluación de nivel del riesgo en las solicitudes de protección de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos.
4. Desconocimiento del proceso de construcción del Protocolo para la actuación ante presuntos casos de abuso, violencia, acoso y/o discriminación en esquemas de protección de la UNP. En agosto de 2022 se tuvo conocimiento por parte de las plataformas de una versión borrador a la que se le hicieron observaciones por el enfoque restrictivo que incluía, así como, la falta de incorporación

de estándares nacionales internacionales de derechos humanos de las mujeres y hasta la fecha no hemos tenido información adicional sobre el proceso de construcción y/o concertación del mismo.

5. Incumplimiento de la Resolución 805 de 2012, en lo relativo a la elección de las mujeres invitadas permanentes al Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas de Mujeres, instancia que analiza solicitudes de protección de las mujeres, actividad que se encuentra pendiente desde el año 2020.
6. Estigmatización de la labor que realizan las mujeres lideresas y defensoras por parte de funcionarios y funcionarias de la entidad; indebida valoración de las situaciones de riesgo y desmonte de esquemas de protección asignados sin estudios de riesgo rigurosos y adecuados. A esto se suma, que el análisis de riesgo parte de una matriz que se aleja de las dinámicas territoriales y los instrumentos de evaluación de riesgo no consideran ni incluyen los riesgos y violencias diferenciadas y desproporcionadas que experimentan las mujeres defensoras. A pesar de la existencia de instancias como el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Mujeres, este analiza las solicitudes de protección de mujeres defensoras únicamente cuando hay solicitud expresa.
7. Desconocimiento por parte de las plataformas de mujeres de las acciones impulsadas al interior de la entidad en lo que se ha denominado la reestructuración o modernización de la UNP,
8. Retrasos graves en la implementación de medidas de protección derivadas de las recomendaciones establecidas en el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Mujeres, así como inadecuado seguimiento de su implementación y falta de claridad frente a la responsabilidad que tienen en este aspecto tanto la UNP como el Ministerio del Interior.
9. Actualmente, no hay ninguna entidad que realice el seguimiento de la implementación de las medidas complementarias tales como tales como salud, vivienda, empleabilidad, y se ha venido realizando una interpretación inadecuada de la Resolución 805 de 2012 en la que se delega esta responsabilidad a la UARIV entendiendo de forma equivocada que todas las defensoras son víctimas.

Por todo lo anterior, resulta imprescindible que para avanzar de manera efectiva en la implementación del enfoque de género en la protección de personas defensoras de derechos humanos, las 33 entidades con responsabilidades derivadas del PIGMLD materialicen las acciones a su cargo contenidas en el nuevo Plan de Acción cuatrienal, así como también es preciso el

fortalecimiento del proceso de la territorialización del Programa, en el que deben involucrarse de manera activa e informada las entidades territoriales. Frente a este último punto, es indispensable que el Ministerio del Interior trabaje en lineamientos claros que permitan la sostenibilidad de la territorialización en los departamentos en los que este proceso ha tenido algunos progresos y que establezca cómo se asegurará la llegada del programa a los 32 departamentos del país. A esto se suma la necesidad de que la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, instancia de participación encargada de coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del PIGMLD y su Plan de Acción en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, sesione con regularidad, debido a que esto no está sucediendo en la actualidad.

En el mismo sentido, la Unidad Nacional de Protección debe garantizar la reactivación inmediata la Mesa de Género y el establecimiento de estrategias contundentes para la implementación del Protocolo de

Análisis de Nivel de Riesgo de las Mujeres Lideresas y Defensoras. Asimismo, debe generar un canal de comunicación expedito entre las organizaciones del movimiento social de mujeres y funcionarias(os) en el que se dé respuesta inmediata a las situaciones de riesgo que requieren de su intervención, así como concretar la selección de las mujeres delegadas de las plataformas ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Mujeres, promoviendo garantías para su participación. Finalmente, resulta indispensable la derogatoria de los lineamientos establecidos en el Decreto 1139 de 2021 de manera tal que se reconozca los avances de género logrados durante los últimos 15 años y la eliminación de la interpretación regresiva de la valoración del riesgo de las mujeres defensoras y la participación de miembros con voz y voto ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Mujeres.

Finalmente, con relación a las entidades territoriales se torna necesario que asuman su rol como primeros respondientes de la prevención de los riesgos y la

protección de la población líder y defensora de derechos humanos en su jurisdicción, y específicamente, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones que tienen frente la implementación de medidas que permitan garantizar el derecho a defender los derechos humanos desde un enfoque de género, territorial y diferencial y territorializar efectivamente el PIGMLD.

Así las cosas, teniendo en cuenta la valoración expuesta líneas arriba, se considera que aun cuando el Ministerio del Interior -entidad encargada de la secretaría técnica del PIGMLD-, ha dado la importancia requerida a la implementación del enfoque de género en materia de protección a personas defensoras, a la fecha no se han generado avances sustanciales con relación al cumplimiento de la orden vigésimo sexta, y que, entidades como la Unidad Nacional de Protección, que tienen a su cargo numerosas acciones para hacer efectivo este enfoque, continúan con un importante rezago.

## Orden 27 dirigida al Gobierno Nacional

*"ORDENAR al Gobierno Nacional que inicie los trámites indispensables para disponer de la asignación presupuestal suficiente, a efectos de asegurar que la población líder y defensora de derechos humanos goce de la protección requerida en el marco de las actividades que están llamadas a desarrollar, con medidas de seguridad idóneas que protejan su vida e integridad física." (Sentencia SU - ECI, 2023, pág. 248)*

### Antecedentes

Constantemente las organizaciones y plataformas de derechos humanos del país han exigido presupuestos suficientes y progresivos para lo relacionado con la protección de las personas defensoras y quienes ejercen liderazgos sociales, esta protección no se reduce a las medidas físicas, sino a las garantías necesarias para que quienes ejercen esta labor puedan hacerlo de manera integral y sin barreras. Un aspecto importante del presupuesto es que este se emplee a través de políticas, programas y proyectos que cuenten con la participación de los procesos sociales, además que la oferta institucional llegue a todos los territorios, sectores y poblaciones de los que hace parte la población líder y defensora. Además de esto, es clave que el Estado rinda cuentas y tenga procesos de transparencia que permitan a las organizaciones conocer las inversiones, ejecuciones y resultado en materia de protección, máxime que en Colombia continúa la grave situación de riesgo para la vida, integridad y seguridad de quienes defienden derechos humanos.

### Respuesta de la entidad

#### 1. 1 Respuestas insuficientes, bajos presupuestos y baja ejecución sobre gastos en protección a población defensora

Para hacer adecuado seguimiento a esta orden de la Corte Constitucional se derivaron derechos de petición a cuatro entidades más directamente comprometidas en la implementación de estas garantías de protección y en el aseguramiento de que los mismos cuenten con los recursos financieros, materiales, institucionales y presupuesto, para su efectiva vigencia. Las peticiones de información fueron oportunamente dirigidas al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda, a la Unidad Nacional de Protección y al Departamento Nacional de Planeación.

El acceso a la información relativa a esta orden en particular resulta especialmente crucial porque de la asignación de recursos y presupuestos adecuados depende en gran parte que todo el conjunto de las órdenes judiciales de la Corte Constitucional, puedan ser implementadas de forma efectiva e integral. De ahí, la importancia de que las entidades a cargo del cumplimiento de la Sentencia brinden la información completa, detallada y oportuna demandada por las organizaciones sociales que se esfuerzan en darle seguimiento a que dichas órdenes no se queden en el papel y efectivamente puedan llevarse a cabo para proteger la vida y la labor de quienes defienden derechos humanos en y de sus comunidades.

El 28 de enero de 2025 se envió a las cuatro entidades accionadas con petición de información, sus respuestas fueron parciales e incompletas, razón por la cual en el mes de abril se hizo nuevamente una insistencia de información buscando mayores detalles. Al respecto, solo el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad Nacional de Protección y del Ministerio del Interior, respondieron, aunque persisten las falencias en el contenido de la información y no se cumplió con los tiempos de respuesta que se establece en la ley, cuando se interpone un derecho de petición. Además, el Ministerio de Hacienda no respondió a la segunda solicitud. Lo que evidencia la limitada disposición de las instituciones para dar cumplimiento de las obligaciones contenidas en las órdenes que les dictó la Corte.

#### 1.2 Respuestas aportadas por el Departamento Nacional de Planeación

Por medio de escrito del 29 de abril, el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos envió escrito de respuesta a las peticiones solicitadas. Estas peticiones se concretaron en 5 puntos, a saber:

1. Monto global que destina el gobierno nacional para atender las políticas públicas en materia de derechos humanos y las obligaciones y compromisos constitucionales e internacionales del Estado Colombiano en materia de derechos humanos; 2. Monto de recursos apropiados y dispuestos por el DNP para atender las necesidades y obligaciones de protección de las personas que defienden derechos humanos en Colombia, durante el presente año 2025 y lo proyectado para el 2026; 3. Presupuestos específicos dispuestos desde el DNP para que el Gobierno Nacional y las entidades competentes pongan en funcionamiento y de manera regular la Mesa Nacional y las Mesas Territoriales de

Garantías a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos, y 4. Distribución presupuestal de los recursos entre los distintos ministerios y entidades concernidas que dedica el Gobierno Colombiano para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de respeto y protección de los derechos humanos, distribuidos en cada uno de los años del cuatrienio 2022-2026, y 5. Recursos previstos por el DNP para otorgar adecuada financiación a tres programas vitales para la protección de la población defensora de derechos, como son, A. La Política Pública Integral de Garantías para la labor de la Personas Defensoras de Derechos Humanos, B. la Política Pública y el Plan de Acción para el Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales, así como, C. los compromisos del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos que actualmente viene concertando el Gobierno Nacional con las organizaciones sociales, desglosado por programa.

Aunque se reconoce que el DNP si entregó un documento de respuesta en el tiempo legalmente previsto, hay que señalar que, aun así, su respuesta fue solo parcial e incompleta. En efecto, de los 5 puntos que demandan informaciones sobre los temas expuestos, *el DNP solo entregó información referida al punto 2 relativo a los montos previstos y dispuestos para atender programas y proyectos relativos al cumplimiento de las obligaciones y requerimientos de protección de las personas que defienden los derechos humanos en Colombia*, y solo aportando la información sobre los montos previstos para este año 2025, pero absteniéndose de responder sobre las proyecciones de estos programas para el año 2026. De los demás puntos no dio

ninguna información.

Los programas relativos a la protección de personas defensoras de derechos relacionados por el DNP para su implementación en 2025 refieren que son 8 en total, 7 de ellos a cargo del Ministerio del Interior y otro a cargo de la Unidad Nacional de Protección. Los montos presupuestales destinados son del orden de los 91.219 millones de pesos, de los cuales estarían 89.000 millones a cargo del Ministerio del Interior y 2.219 millones a cargo de la Unidad Nacional de Protección. Aunque no es muy claro cómo ejecuta el Ministerio del Interior estos recursos, una rendición de cuentas detallada sobre la ejecución de cada uno de estos proyectos para la protección de liderazgos sociales, se torna necesaria como parte de las políticas de transparencia a fin de asegurar que el presupuesto si se destine para lo que ha sido priorizado y no para componendas políticas y las dinámicas clientelistas; además de establecer la gestión de resultados que deben indicar si lo invertido es suficiente o no para el fortalecimiento, promoción y entrega de garantías adecuadas para las personas que defienden los derechos humanos y sus organizaciones.

Del lado de las organizaciones, se precisa también reforzar las actividades de veeduría y rendición de cuentas, aunque como se ha visto en el presente intento, el tropezarse una y otra vez con la falta de respuesta a las peticiones de manera completa, detallada, adecuada y oportuna con y acceso a la información sobre lo que hacen al respecto, resulta bastante limita el alcance del monitoreo de las organizaciones civiles.

Sin embargo, un monto de 91.000 millones de pesos como recursos destinados a la protección de la población defensora de derechos humanos y liderazgos sociales resulta excesivamente ínfima si se compara con la persistencia de la situación de vulnerabilidad y concreción de riesgos de violencia que sufre esta población. Desde el año 2016, en promedio, un líder o lideresas es asesinado cada 2 días, a tal punto que la Defensoría del Pueblo afirma que desde ese año se presenta contra la población líder una violencia "estructural y sistemática" sin que los programas de seguridad humana, Paz Total o ceses del fuego hayan permitido quebrar esta tendencia, lo que demanda no solo un cambio profundo en los modelos de protección sino también presupuestos más vigorosos acordes con lo dramática que ha llegado a ser esta crisis humanitaria, en la cual Colombia sigue figurando como el país más peligroso a nivel internacional para la vida y la integridad de las personas que defienden los derechos humanos.



Comparado con los recursos que del presupuesto nacional se destinan al sector financiero para el pago de la deuda pública (112 billones en 2025) el presupuesto asignado para el sector de protección de población líder y defensoras de derechos humanos se evidencia que este no llega a representar ni siquiera el 1 x 1.000 de los recursos del presupuesto nacional, lo que da muestras del lugar de las prioridades en la destinación del gasto estatal.

En el documento remitido por el Ministerio de Hacienda, el 11 de febrero de 2025, el Ministerio había ofrecido cifras relativas al presupuesto asignado y comprometido en la vigencia del año 2024 por la Unidad Nacional de Protección, en el cual se asignaron a dicha entidad un total de \$ 2.379.199.325.642[3], de los cuales la entidad había reportado a Hacienda que específicamente para la protección de líderes había destinado un monto de \$ 823.885.050.898 para un promedio de “4.002 líderes” a lo largo del 2024. Para el año 2025, el mismo informe del Ministerio de Hacienda reporta que para la vigencia del 2025 se asignaron a la Unidad Nacional de Protección un total de \$ 2.692.367.600.000 sin que sea posible deducir qué proporción de esa cantidad se destinó directamente a la protección de líderes y lideresas sociales, cuánto va a la protección de otros sectores como líderes políticos y autoridades gubernamentales y otros servidores estatales, ni si se ha incrementado el número de los 4.000 líderes y lideresas que en promedio atendió la entidad al finalizar el 2024. Los 8 proyectos relativos a la protección de liderazgos sociales que están siendo implementados para la vigencia de 2025 son, de acuerdo con el DNP, los siguientes.

Entidad a cargo	Proyecto de Inversión	Apropiación Vigente 2025
Ministerio Interior	Mecanismos de Protección Guardia Indígena	1.000.000.000
Ministerio Interior	Mecanismos de Protección Comunidades negras	1.000.000.000
Ministerio Interior	Mejoramiento Iniciativas de Construcción de Paz	8.000.000.000
Ministerio Interior	Cumplimiento de Acuerdos Diálogos Sociales con comunidades negras y afrocolombianas en el Cauca	5.000.000.000
Ministerio Interior	Política de Prevención de Violaciones a la Vida y Seguridad de Líderes y Comunidades	17.000.000.000
Ministerio Interior	Fortalecimiento de Sistemas Integrados de Emergencia y Seguridad	50.000.000.000
Ministerio Interior	Fortalecimiento de Garantías para el Ejercicio del Liderazgo Social	7.000.000.000
Unidad Nacional de Protección	Fortalecimiento del Programa de Protección y Prevención de la UNP	2.219.781.720
<b>TOTAL</b>		<b>91.219.781.720</b>

Fuente: Elaboración propia conforme a información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, 2025)

Aunque el DNP no aporta información sobre los otros temas sobre los que fue consultado, responde que otras respuestas podrían obtenerse dirigiendo las peticiones directamente al Ministerio de Interior y a la Unidad Nacional de Protección, cosa que efectivamente ya se había realizado por parte de la COSESU, sin haber obtenido mayores respuestas.

### 1.3 Respuestas aportadas por el Ministerio del Interior

En respuesta a la pregunta sobre los recursos a disposición del Ministerio del Interior de los liderazgos sociales, el Ministerio responde que “el Ministerio del Interior, de acuerdo con sus competencias misionales y legales, no desarrolla acciones de protección material.”. Sin embargo, no debe perderse de vista que la entidad a cargo, la UNP si está bajo la dirección del Ministerio, quien debería ejercer un papel más activo en el direccionamiento del modelo de protección de la UNP y en coadyuvar a las transformaciones que este modelo requiere.

El Ministerio responde que lo que sí viene adelantando es un proyecto para impulsar la Política de Garantía y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos, por valor de \$ 30.489 millones entre 2022 y 2025. Lo que resalta, es el hecho de que para el año 2025 se muestra una disminución del 38.3% de los recursos con respecto al año 2024, al pasar de \$ 9.682.735.145 en 2024 en 2024 a \$ 7.000.000.000 en 2025, ello a pesar de que de los recursos asignados para el 2024, “ \$2.438 millones fueron objeto de aplazamiento”.

Respecto a la pregunta sobre los programas que adelanta el Ministerio para cumplir con su deber de protección a las personas que defienden derechos, la entidad reitera que los programas que adelantan se encuentran vinculados a impulsar acciones de fortalecimiento del Proceso Nacional de Garantías, dentro de los cuales se desarrollan a su vez 12 subprocesos. Dentro de estos llama la atención los de la Mesa Nacional de Garantías, el Plan de Emergencia y la Reingeniería de la UNP. Respecto del primero, como ya se ha mencionado, la MNG solo se ha reunido durante 3 veces en los 3 años de gobierno, resaltando que el mandato de la Corte de finales de 2023 de convocar la MNG con una periodicidad no superior a 3 meses tampoco se ha cumplido, por lo que la ejecución de recursos en este subproceso debe estar muy por debajo de lo previsto.

En cuanto a la Reingeniería de la UNP menciona que el Ministerio es consciente de “la necesidad de conducir la transformación y modificación del modelo de protección de la UNP a través del Ministerio del Interior, que implica, además, una redefinición en el concepto mismo de protección que debe partir del reconocimiento y centralidad de la protección colectiva”, y que “para ello se realizará un proceso participativo que desarrollará las líneas estratégicas de dicha transformación”. Sin embargo, este subproceso corre el riesgo de quedarse en anuncios, pues hasta ahora el Ministerio no ha mostrado la voluntad para direccionar ni para lograr que la UNP tenga voluntad para pasar de su Plan de Modernización interna a una reingeniería en el sistema y cambio del modelo de protección. Por lo mismo, no se observa que haya habido ejecución de recursos en este empeño.

Con respecto al Plan de Emergencia el Ministerio evalúa que de los 6 ejes y 49 acciones que lo conforman “se implementaron la mayoría de acciones en todos los ejes”, contrario a los balances que sobre el mismo llevaron a cabo las Plataformas de Derechos Humanos y organizaciones sociales, en las que se evidenció una baja e insuficiente implementación en la mayoría de las acciones de este Plan de Emergencia. Aunque reconoce el Ministerio que algunas acciones no se llevaron a cabo, menciona que estas no resultaron ser acciones logrables en el corto plazo como la derogación de los decretos solicitados, la transformación de la Policía o la definición de la ruta única colectiva, “los cuales exceden el plazo establecido”, y por lo mismo siguen pendientes de ejecución. Lo mismo sucede con respecto de otras acciones de las cuales el Ministerio dice que “la naturaleza de muchas de sus acciones y la forma en que fue formulado finalizaron o existen acciones que forman parte de planes y estrategias a más largo plazo y de carácter estructural”.

En cuanto a la implementación de otros subprocesos, el Ministerio afirma, con respecto al Chat de Emergencia que se está en proceso de “Elaboración de un borrador de resolución para formalizar el chat de reacción inmediata, revisado por la Procuraduría General de la Nación”, en el que tampoco se ha avanzado. Con respecto al Programa de Protección y Seguridad para comunidades, colectivos y organizaciones en los territorios cual (Decreto 660 de 2018), el Ministerio anuncia que “se busca financiar alrededor de 659 iniciativas durante el año 2025, dirigidas a la protección y autoprotección de las organizaciones sociales”, de las cuales de 43 ya han adelantado la elaboración de sus PIP: Planes Integrales de Prevención.

Aunque la respuesta no lo detalla, el retraso o bajo nivel de implementación en muchos de los procesos a cargo de Ministerio, deben corresponderse con bajos niveles de implementación de los previstos para los mismos. A este respecto, ha sido el propio presidente Gustavo Petro, quien ha expresado su preocupación por el bajo nivel de ejecución de recursos que para mediados de este año 2025 evidencia el Ministerio del Interior, en el que según el presidente solo se ha ejecutado el 1.9% de los recursos en el primer semestre del año (Infobae, 2025).

Finalmente, con respecto al funcionamiento de las Mesas Territoriales de Garantías, muchas de las cuales solo han sido instaladas, no tienen continuidad o solo se reúnen esporádicamente, lo que les significa muy poca capacidad para enfrentar los riesgos que padecen las personas defensoras de derechos humanos y los liderazgos sociales en las regiones, alegando muchas veces la falta de recursos o de asignación presupuestal por los gobiernos departamentales o locales, el Ministerio responde a la pregunta sobre sus gestiones para hacer vinculantes las

funciones de los gobiernos locales y la disposición adecuada de presupuestos para su funcionamiento por parte de los entes locales que: "Para el funcionamiento de las mismas, las entidades territoriales asignan presupuesto destinado a garantizar la logística y participación activa de los líderes y lideresas, de acuerdo a sus propios mecanismos de control y gestión y a las particularidades de cada territorio de manera autónoma", y que "En ese sentido, desde esta Dirección no se cuenta con dicha información."

#### 1.4 Respuestas aportadas por la Unidad Nacional de Protección

A la Unidad Nacional de Protección se le formuló petición de información relativa a 4 asuntos: 1. el monto de recursos presupuestales apropiados y dispuestos por la entidad a efectos de asegurar que específicamente la población líder y defensora de derechos humanos goce de la protección requerida durante cada uno de los años del actual periodo de gobierno 2022 a 2026 (asignados y ejecutados en los años 2022- 2024), 2. disponibilidad de montos asignados a los procesos de participación requeridos para el cambio en el modelo de protección de la UNP, 3. asignación presupuestal prevista para atender el componente colectivo (rutas de protección colectiva) vs. la protección individual para los años 2022-2026, y 4. número de líderes y lideresas sociales y/o personas defensoras de derechos humanos que cuentan con protección de la UNP y cómo ha evolucionado dicha población en los últimos 5 años.

Las respuestas ofrecidas por la UNP con fecha de 9 de junio de 2025, ofrecen algunas respuestas, pero no en todos los puntos responden adecuadamente a la información requerida. A la consulta sobre el monto de los recursos dispuestos para la protección de la población de líder y defensora en el periodo 2002-2026, la Dirección de la UNP responde que la entidad funciona con el presupuesto que para cada vigencia le asigna el Congreso, y de acuerdo con la desagregación que realiza el Ministerio de Hacienda, mediante el decreto de liquidación presupuestal, pero a continuación expresa que de acuerdo a dicha desagregación "*no es posible discriminar la información presupuestal; por planes, programas, grupos poblacionales, municipios, subdirecciones, u otros*". Continúa diciendo que el presupuesto asignado se ejecuta en atención a la demanda de solicitudes de protección y las medidas de protección deferidas a los protegidos, y reiteró que: "la estructura presupuestal de la Entidad no opera por centros de costos por lo que no es posible establecer la asignación de manera discriminada por población,

sino que se ejecutan de acuerdo con la demanda de solicitudes allegadas".

Teniendo en cuenta que son variadas las poblaciones de cuya protección se ocupa la UNP se deduce entonces que según la información suministrada, esta entidad no está en capacidad de informar cuál es monto de recursos que dedica a la protección de la población líder y defensora de derechos humanos, pues afirma no poder discriminar el gasto por poblaciones.

Con dicha respuesta, podría concluirse que la UNP no está en condiciones de conocer cuál es el presupuesto que el Ministerio de Hacienda le asigna para atender sus planes y programas, ni cuánto presupuesto ha ejecutado (en años anteriores) o tiene previsto para el atender a los líderes y lideresas sociales ni a otros grupos poblaciones. No parecen informaciones muy creíbles ni acordes con los esfuerzos de transparencia a que están obligados los entes públicos, que deberían reflejarse en sus sistemas presupuestales y de seguimiento de gasto, para poder permitir la veeduría de su gestión por los distintos sectores sociales objeto de sus funciones.

En relación con la solicitud de información de si la UNP tiene previstos recursos para atender a la ya reiterada demanda de los movimientos sociales y de derechos humanos de reformular o introducir cambios en su modelo de protección, la UNP en su respuesta contesta que la formulación del proyecto que se vaya a ocupar del cambio de modelo, cualquier proceso de "formulación, concertación y expedición del mismo implica la competencia es exclusiva del Ministerio del Interior". Agregando que a la UNP lo que le corresponde es la evaluación del riesgo y la implementación de medidas individuales y colectivas. Menciona que la UNP ejecutó aproximadamente \$7.143.649.509, en el fortalecimiento de las guardias indígenas (no menciona en qué año o años), y de manera no clara concluye en su respuesta que "La UNP inició el proceso interno de estudio técnico y jurídico del proyecto de decreto". Tal vez haya algún proyecto de decreto referido al proceso de cambio de modelo de protección, y sea a eso a lo que refiere la respuesta, pero para la Comisión de Seguimiento sería la primera vez que tiene noticia de este proyecto, del cual no ha sido consultado, y del que sería deseable que la UNP no solo lo consulte de manera interna, sino que lo haga público y lo someta al debate de la comunidad de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

Aunque de manera insistente se ha solicitado claridad sobre el proceso y la agenda para emprender el cambio del modelo de protección, las respuestas

remiten siempre a un proceso de modernización institucional, que aunque puede agilizar algunos procesos internos que se llevan dentro del actual modelo de gestión, no conllevan a un cambio del modelo sino a un reforzamiento del mismo, propósito muy diferente a de las organizaciones sociales que han venido reclamando dicho cambio, el cual debe alejarse del esquema vigente de protección militarizada, dominada por clusters de contratistas al servicio del conglomerado militar policial y centrado en esquemas reactivos, de protección individual y con escasos o nulos enfoques interseccionales y diferenciales.

Con relación a la información solicitada respecto a la asignación presupuestal prevista para atender el componente colectivo (rutas de protección colectiva) vs. la protección individual para los años 2022-2026, la UNP responde que de acuerdo a su Área de Contratación puede ofrecer una tabla de montos ejecutados para el personal de analistas contratados tanto para la ruta individual como para la ruta colectiva. Al respecto este nivel general de información, no posibilita establecer la evolución de las cifras globales anuales para la protección individual y colectiva (no sólo en cuanto contratación de analistas) como tampoco, discernir lo ejecutado para la protección de líderes y lideresas sociales frente a lo ejecutado para la protección de otros sectores (políticos, periodistas, magistrados, autoridades públicas, etc).

Lo más preocupante es que a pesar de que la declaración de la Corte Constitucional que reconoce las condiciones de garantías para los liderazgos sociales ha caído bajo un orden de cosas inconstitucional, se aprecia que tanto para la ruta individual como la colectiva, el

presupuesto para el año 2025 ha sufrido un recorte del 37.1% con respecto al año anterior como se aprecia en la información entregada, donde los recursos pasan de \$ 13.367.811.334 en 2024 a solo \$ 8.410.211.334 en 2025.

La UNP acompaña dicha respuesta con dos anexos, en los que hay informaciones más precisas. Señala la UNP que para marzo del 2025 está atendiendo 4.957 personas de todos los diferentes sectores sociales con medidas de protección, de los que 2.441 son con medidas duras y 2.516 con medidas blandas. De estos, 1.795 son líderes y lideresas sociales, de los que 909 tienen medidas duras y 886 medidas blandas, para todos los cuales destina 1.616 hombres de protección. Con esas cifras se desmiente información que había sido publicada por autoridades del actual gobierno a comienzos del presente año, y que señalaban que eran 15.000 las personas que recibían protección de la UNP de las que más de 10.000 estaban representados por los líderes y lideresas sociales, lo que estaría haciendo insostenible financieramente dicho sistema de protección (Ministerio del Interior, 2025). Como se ve, los liderazgos sociales sujetos a protección solo son la tercera parte de la población total objeto de protección por la entidad.

Dice la UNP que el costo para las medidas individuales para todas las poblaciones atendidas es de \$4.029.469.127.422 pesos en el periodo comprendido entre enero 2021 y marzo de 2025. mes en el que el costo de dichas medidas alcanzó el monto de 132.881.460.461 pesos durante ese mes. Expresa la UNP que el costo de las medidas con enfoque (sic) desde enero de 2022 hasta marzo de 2025 es de \$ 29.565.340.556 pesos y que el costo de las medidas

convencionales e implementadas a colectivos en el mismo periodo es de \$ 357.831.709.874 pesos.

Como se refleja en lo descrito, la información suministrada por la UNP ofrece datos importantes, pero aún no completa ni ajustada a los requerimientos solicitados, y que debería ser precisada, sobre todo en acuerdo con el Ministerio del Interior para dar a conocer la disposición real para adelantar el proceso participativo y de concertación del replanteamiento del modelo de protección, que viene siendo desde hace años demandado por la comunidad de líderes/as y defensores/as de derechos humanos.

En ocasiones anteriores el desarrollo del proceso de interlocución y concertación para emprender de una vez por todas por todas este proceso de transformación del modelo (que nada o poco tiene que ver con el mencionado plan institucional de modernización) se ha visto frustrado por el hecho de que tanto la UNP como el Ministerio del Interior salvan su responsabilidad de iniciar este cambio atribuyéndose mutuamente la responsabilidad por la falta de disposición presupuestal para este proceso, cuando en el fondo lo que hay es la negativa a emprender la transformación de modelo de protección, sea porque consideran satisfactorio lo que actualmente existe a nivel institucional, o porque no quisieran enfrentar el hecho innegable de que la UNP no puede transformarse mientras continúe siendo un fortín militar, con un alto nivel de burocracia, lo que se refleja en los billonarios procesos de contratación.

En conclusión, es evidente que en relación a la orden 27 sobre asignación de presupuestos adecuados y suficientes para dar

soporte a programas efectivos de protección de población defensora de derechos humanos, el cumplimiento ha sido parcial e insuficiente. De manera parcial el DNP ha aportado al acompañamiento técnico de las entidades con responsabilidad directa en obligaciones de protección y ha mostrado mayor disposición a entrega de información pública para que la sociedad pueda hacer seguimiento a esta labor, a pesar de que las respuestas no han sido suficientes ni completas.

Por su parte, ni el Ministerio de Interior ni el Ministerio de Hacienda han mostrado mayor interés en brindar la información requerida para poder hacer seguimiento a sus compromisos en la materia. Y en términos generales los recursos presupuestales requeridos no cumplen con el criterio de ser suficientes ni adecuados para ajustarse a la superación de estado de cosas inconstitucional derivada de las precarias y limitadas acciones estatales para superar los enormes y persistentes riesgos a su vida y su labor que padecen quienes defienden los derechos humanos en Colombia.

Aunque ninguna de las entidades peticionadas entregó la información solicitada con respecto a los presupuestos dispuestos y asignados en el proyecto de presupuesto nacional que se prepara para el año 2026, hemos tenido informaciones que dejan en evidencia, que ante las innegables restricciones fiscales, derivadas de la falta de aprobación de la ley de financiamiento en el Congreso, que se dio tanto para el 2025, como se anuncia para el 2026, con un déficit cercano a los 40 billones, se han reducido y limitado sensiblemente los recursos destinados a los programas de autoprotección y seguridad colectiva de las comunidades y liderazgos en riesgo. Medida equivocada

siendo que la protección de la vida y la seguridad de las personas que defienden los derechos y reclamos de sus comunidades son prioridades por encima de las cuales difícilmente pueden anteponerse otras.

En definitiva, con respecto a la orden 27 de la Sentencia SU-546 de 2023 de la Corte Constitucional, las entidades concernidas no han cumplido adecuadamente esta obligación. El incumplimiento a la orden sigue siendo bajo, mediado por falta de adecuada rendición de cuentas y acceso a la información, y con tendencia a desmejoras en la asignación y ejecución de presupuestos, atendiendo las reducciones que se prevén en asignaciones presupuestales en el presupuesto que se avanza para 2026, el cual según cifras del propio gobierno presenta una desfinanciación de 26.3 billones para ese año (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2025). Se espera que los recortes no afecten lo que debería ser prioridad del gobierno y la sociedad: la protección de la vida y la labor de las personas que defienden los derechos humanos de las comunidades.

# Orden 28 dirigida al Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación

*"ORDENAR al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Fiscal General de la Nación a efectos de que inicien, a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, la elaboración del Plan Integral que garantice el respeto, la prevención y la protección de la población líder y defensora de derechos humanos, acorde con los fundamentos 909 a 943 de esta providencia. El Plan Integral no reemplaza el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, ni sustituye el trabajo derivado del Plan de Emergencia para el cumplimiento de la Sentencia SU-020 de 2022. La elaboración del plan deberá coordinarse con todos los instrumentos del componente de garantías de seguridad para firmantes del Acuerdo Final de Paz y líderes. Esto con el fin de evitar que haya instrumentos paralelos que se contradigan. Por lo tanto, el Plan Integral ordenado por la Corte debe ser diseñado e implementando de forma armónica con los demás instrumentos que ordena el componente de garantías de seguridad del Acuerdo Final de Paz y las normas que lo implementan."* (Sentencia SU - ECI, 2023, pág. 248)

## Antecedentes

Desde el 2023 las Plataformas de Derechos Humanos<sup>43</sup> y de Mujeres y

la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular (CACEP) adelantaron acciones de interlocución con el Gobierno nacional para la construcción participativa de una política pública de garantías para personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales (PPIGPDDHL) sobre cinco ejes: prevención, protección, respeto, garantías de no repetición y lucha contra la impunidad, en el marco del artículo 109 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo). En el desarrollo de ese proceso, se conformó una Instancia de Coordinación, en la que se acordó una ruta metodológica para la construcción participativa y concertación. Este implicó la realización de una fase de alistamiento, otra de consulta a organizaciones y plataformas de derechos humanos en el marco de la Instancia de Coordinación y otra de concertación con los distintos actores que participaron en el mismo.

A partir de la necesidad de tener en cuenta a quienes históricamente han cumplido una labor fundamental en la defensa del derecho a defender derechos y por ello han sido víctimas de agresiones, se acordó la realización de nueve (9) encuentros territoriales, en los que participarían, alrededor de 30 sectores sociales y organizativos, incluidas las Plataformas de Derechos Humanos y vocerías territoriales del Proceso Nacional de Garantías. Estos encuentros iniciaron en octubre de 2023 y tuvieron que ser suspendidos en el mes de diciembre de ese año, debido a dificultades del Ministerio del Interior con la contratación del operador logístico<sup>44</sup>, para ser retomados en mayo de 2024 hasta

su finalización, en agosto de ese mismo año.

Durante este proceso, se acordó con el Ministerio del Interior la realización de una consultoría especializada para la formulación de la política pública con base en el proceso participativo, la cual estuvo a cargo de Jorge Molano y Liliana Uribe. Esta consultoría inició en septiembre de 2023 y se extendió hasta agosto de 2024.

Tras la decisión de la Corte Constitucional de declarar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), en una reunión de vocerías delegadas de las Mesas Territoriales de Garantías y el Ministerio del Interior<sup>45</sup> desarrollada el 11 de marzo de 2024 en Bogotá, se acordó unificar el proceso de formulación y el instrumento establecido en la orden 28 con la PPIGPDDHL, de forma que el Plan Integral ordenado por la Corte se convirtiera en el plan de acción de la política pública. Esta decisión se tomó al valorar la importancia de articular el Plan Integral con un instrumento de mayor alcance, como es la PPIGPDDHL, pues esta permite una respuesta institucional más articulada e integral, que integre y optimice las acciones e instrumentos en materia de garantías para la población líder y defensora de derechos humanos.

En el marco del proceso de construcción participativa de la política pública se lograron recoger insumos y propuestas que incorporan diferentes perspectivas de la defensa de los derechos humanos, así mismo se definieron las vocerías que participarán en el Seminario de Concertación de la

43. Por Plataformas de Derechos Humanos se hace referencia a la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines.

44. Ministerio del Interior y FGN (2024). Documento técnico Política pública integral de garantías para el liderazgo y la defensa de los derechos humanos- Plan Integral para la protección de los derechos de la población líder y defensora de los derechos humanos, p. 14.

45. Estuvieron presentes el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, Franklin Castañeda, la Consejera Presidencial de Derechos Humanos, Lourdes Castro, la senadora Jahel Quiroga (integrante de la comisión de paz del Senado) y una delegada de la UTL de la senadora Aida Quilcué.

PPIGPDDHL, el cual se estableció como el último escenario de concertación de dicho proceso. De forma complementaria, la Fiscalía General de la Nación - FGN convocó a las vocerías nacionales y territoriales del Proceso Nacional de Garantías, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Comisión de Seguimiento a la Sentencia SU 546 de 2023 (COSESU) y la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP) a un taller específico para trabajar el eje de justicia efectiva del Plan Integral ordenado por la Corte Constitucional, que tuvo lugar del 12 al 15 de agosto en Girardot (Cundinamarca)<sup>46</sup>.

Como resultado de la consultoría desarrollada por el doctor Molano y la doctora Uribe, se elaboró un documento técnico borrador de la PPIGPDDHL que contemplaba una serie de acciones orientadas a las garantías integrales para la defensa de los derechos humanos,

construido a partir del análisis y sistematización de los insumos recogidos en los encuentros regionales, así como de un análisis comparativo de instrumentos normativos que existen en Colombia. Este documento fue remitido en el mes de agosto a las plataformas de derechos humanos, mujeres y CACEP, así como a la COSESU. De acuerdo con esta última, dicho documento recogió gran parte de las propuestas trabajadas a nivel territorial sobre los cinco ejes acordados.

## Respuesta de las entidades

### Remisión del Plan Integral y observaciones de la COSESU

El 27 de septiembre de 2024, el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación, entregaron la propuesta de PI - PPIGPDDHL<sup>47</sup> a la COSESU, dando cumplimiento a la orden 29 de la Sentencia SU-546/23. En la revisión que se

realizó desde el mes de octubre y se extendió hasta el 19 de diciembre de 2024<sup>48</sup>, la COSESU realizó múltiples observaciones al documento, entre ellas:

1. El documento allegado por la institucionalidad no recoge gran parte de las propuestas trabajadas en los encuentros territoriales e incorporadas en el documento de la consultoría, en especial aquellas que son estructurales para dar respuesta a los problemas que viven las personas defensoras y quienes ejercen liderazgos sociales.
2. Las acciones propuestas en los distintos ejes carecen de alcances y no se presenta propuesta de coordinación interinstitucional. En ese sentido, el documento no incorpora propuestas específicas para garantizar la concurrencia entre entidades del orden nacional,

46. Ministerio del Interior y FGN (2024). Política pública integral de garantías para el liderazgo y la defensa de los derechos humanos- Plan Integral para la protección de los derechos de la población líder y defensora de los derechos humanos. Documento técnico.

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

48. En esta fecha el documento de observaciones de la COSESU fue remitido a la Corte Constitucional, el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación.

así como la articulación entre estas y los entes territoriales, ya que estos son los primeros respondientes frente a las agresiones dirigidas contra las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales<sup>49</sup>.

3. No se evidencia la articulación con otras políticas públicas o instrumentos importantes para el goce efectivo de derechos de la población líder y defensora de derechos humanos, como: la Política Pública de Desmantelamiento<sup>50</sup>, las órdenes dictadas por la Corte IDH en el marco de la Sentencia del Caso CAJAR vs. Colombia y las mismas órdenes de la Sentencia SU-546/23.
4. No se incluyeron acciones a cargo de la Procuraduría General de la Nación ni de la Defensoría del Pueblo, entidades que tienen un papel central en la garantía del derecho a defender derechos y en la articulación de la respuesta institucional en cumplimiento de sus obligaciones.
5. Sobre las acciones propuestas en el documento de PI-PPIGPDDHL remitido por el Ministerio del Interior y la FGN y las observaciones realizadas por la COSESU, se sintetizan de la siguiente forma:

Respeto	19	61	Las acciones resultan insuficientes para dar respuesta al problema estructural de la estigmatización. Se resalta la necesidad de incorporar una visión amplia y coordinada de la institucionalidad para lograr un efectivo reconocimiento y respeto, así como un contexto propicio para ejercer la labor de defensa de derechos.
Prevención	21	71	Las acciones recaen en su mayoría en la Unidad Nacional de Protección (UNP), lo que resulta insuficiente para salvaguardar la vida, seguridad e integridad de las personas líderes y defensoras, tal como ha sido señalado por las organizaciones y la misma Corte. Se destaca que en lo presentado, no existe propuesta de transformación del modelo de protección lo cual es necesario para superar los problemas que existen en lo que respecta a las rutas, medidas, respuesta institucional en los distintos niveles y la adopción de los enfoques diferenciales y de interseccionalidad.
Protección	10	45	Como parte de las observaciones a estos dos ejes, el 26 y 27 de noviembre el Programa Somos Defensoras, las Plataformas nacionales de derechos humanos y la COSESU realizaron un encuentro nacional que reunió delegados de más de 40 organizaciones y plataformas donde se caracterizó la transformación del modelo de protección que reclama la sociedad civil y el papel que deben asumir varias entidades del Estado, a fin de que la protección no continúe siendo reducida a las dos rutas de protección que actualmente tiene la UNP.
Garantías de no repetición	31	6	El gobierno no trasciende la oferta institucional en la materia; no se direccionan acciones para eliminar la violencia contra las personas defensoras, incluidas las cometidas por agentes estatales, por consiguiente, la estrategia carece de una visión integral de garantía de los derechos de las víctimas.
Lucha contra la impunidad	22	38	Es necesario que la FGN coordine los instrumentos de la Política Criminal con la Política de Seguridad y la Política de Desmantelamiento.  Se identifican limitaciones relacionadas con la debida diligencia, el papel de la UEI y los mecanismos de evaluación institucional; el papel de la PGN en los temas de investigaciones disciplinarias y su papel de poder preferente.  Ausencia de acciones necesarias para poner fin a la relación entre agentes de la FGN con estructuras armadas ilegales y los problemas de corrupción.

Fuente: elaboración propia conforme a información de las Plataformas de Derechos Humanos y la COSESU

Pese al volumen de observaciones realizadas al documento entregado, se destaca la voluntad del Ministerio de Interior por habilitar escenarios para llevar a cabo la discusión sobre los disensos que existen alrededor del contenido presentado. Es por ello que se concertó la realización de “preseminarios de concertación”, consistentes en reuniones bilaterales entre las entidades relacionadas en la PPIGPDDHL (agrupadas en sector interior, defensa, presidencia y otros, justicia y entidades de control) y la sociedad civil, con la mediación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia, a fin de lograr avanzar en acuerdos en relación con las acciones y responsabilidades de las entidades en el marco de la PPIGPDDHL.

49. El artículo 2.4.1.6.2. del Decreto 2252 de 2017 establece que “Las gobernaciones y alcaldías, en el marco de sus competencias, con el apoyo del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio Público, actuarán como primeros respondientes en la detección temprana de situaciones de riesgo contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunitarios, y defensores y defensoras de derechos humanos.”

50. Por medio del Decreto 0665 del 24 de mayo de 2024 se adoptó la Política Pública y el Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de las conductas criminales u organizaciones que atenten contra defensores de derechos humanos, integrantes de movimientos sociales o movimientos políticos, o que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz.

51. Al respecto de esta entidad, en la sesión de la Mesa Nacional de Garantías el 16 de enero, el Ministro del Interior y el Director de la UNP asumieron el compromiso de iniciar la discusión sobre la ruta del cambio del modelo de protección en el marco de los preseminarios. Pero la UNP en su intervención no mostró compromiso con ese proceso.



Estos preseminarios tuvieron lugar el 11 y 12 de marzo de 2024 en Bogotá y concluyeron con un balance positivo en relación con la concertación de acciones que serán incluidas en la PPIGPDDHL por la mayoría de las entidades que fueron convocadas; sin embargo persiste la renuencia de la UNP<sup>51</sup> y el Ministerio de Defensa respondieron a las observaciones realizadas por la COSESU con una rendición de cuentas de lo que actualmente hacen (oferta institucional) sin dar saltos cualitativos a la adopción de nuevos compromisos de cara a los desafíos existentes para garantizar el derecho a defender derechos. Así mismo, hubo entidades con menor peso en la política, pero que son importantes, que no asistieron sin presentar explicaciones de su ausencia<sup>52</sup>.

Tras la realización de los preseminarios, el 14 de abril, el Ministerio del Interior remitió la nueva versión del documento de PPIG - PI, incorporando gran parte de los compromisos acordados en los preseminarios. Sobre ese documento, desde las plataformas de derechos humanos y el PSD el 8 de mayo se remitieron nuevamente propuestas de ajustes, para su revisión en el seminario nacional. Los principales cuestionamientos se refieren a la necesidad de i) incorporar la responsabilidad estatal que ha sido histórica en la violencia contra personas defensoras y la connivencia con el fenómeno del paramilitarismo; ii) reiterar la necesidad una ruta para el cambio del modelo de protección; iii) contemplar acciones específicas para prevenir la criminalización de personas defensoras y liderazgos sociales; y iv) asumir las órdenes judiciales nacionales e internacionales dirigidas a una transformación de los mecanismos de inteligencia y contrainteligencia. Adicionalmente, se ha planteado la necesidad de trabajar más fuertemente en el esquema de seguimiento, el modelo

de articulación interinstitucional, la articulación nación - territorio y los mecanismos de financiación para garantizar la implementación efectiva de la PPIGLDDH.

El seminario nacional de concertación está previsto para el 5 y 6 de junio de 2025, con participación de las personas delegadas de las organizaciones participantes en los encuentros territoriales y de las MTG. Se espera que se pueda realizar efectivamente en la fecha acordada, pues ha sido aplazado en varias ocasiones; asimismo, aún no se cuenta con una propuesta de decreto, por medio del cual se adoptará la Política Pública Integral de Garantías para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos, respecto del cual existe un compromiso por parte del Ministerio del Interior.

## Balance del cumplimiento de la orden

Frente a esta orden, a cargo del Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación se realiza una valoración positiva de la respuesta institucional en términos de los tiempos y la apertura para concertar contenidos, aunque también se evidencian algunas limitaciones para superar i) la oferta institucional existente, ii) la baja articulación entre las entidades, iii) reconocer que la Fuerza Pública y otros agentes estatales también agreden a personas defensoras y que existen sectores de la institucionalidad que tienen nexos con actores armados ilegales, principalmente con el paramilitarismo; y iv) la necesidad de concertar mecanismos específicos para el seguimiento e implementación de la PPIGLDH. Se hace la salvedad de que no se ha recibido todavía el documento final de PPIGPDDHL, donde se incorporen los acuerdos logrados en los preseminarios y las

52. Estas son: Ministerio de Educación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de las TIC. Asimismo, el Centro Nacional de Memoria Histórica asistió a la instalación de los preseminarios, pero no al espacio destinado a la discusión de las acciones a cargo de esta entidad.

últimas observaciones remitidas por las plataformas, que además está sujeto a concertación en el seminario, por lo que no se puede realizar una valoración plena del cumplimiento de la orden, sino solamente del proceso y voluntad de distintas entidades evidenciada en el desarrollo del mismo.

La COSESU considera que el cumplimiento de esta orden es fundamental para avanzar en la superación del ECI. Sin embargo, se remarca que la aprobación del PI-PPIGDDHL es el primer paso, por ello el instrumento por el cual se adopte es clave y debe contemplar medidas integrales y efectivas para garantizar su implementación. En ese sentido, la vinculación del Plan Integral con la PPIGPDDHL y el artículo 109 del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 evidencia una apuesta por una respuesta institucional articulada y por promover la eficiencia de la acción pública de forma más amplia y estructural a las problemáticas que busca resolver la orden 28.

Además, comprendemos que esta orden está estrechamente relacionada con varias de las órdenes que dio la Corte, pues la respuesta institucional a las mismas debe quedar recogidas en el PI, máxime cuando este es asumido como el plan de acción de la PPIGPDDHL. Esa articulación fue acordada en los preseminarios de concertación.

En relación con el tiempo de cumplimiento de la orden, esta fue cumplida en los términos propuestos por la Corte, de forma que el 27 de septiembre el Ministerio del Interior remitió el documento construido en conjunto con la FGN. Sin embargo, entendemos que el tiempo fue limitado en relación con la envergadura que finalmente se propuso en relación con su cumplimiento, que involucró un proceso participativo y la concertación de acciones con diversas entidades. En ese sentido, se considera que el MinInterior y la FGN cumplieron con los plazos propuestos por la Corte Constitucional, pero la entrega del documento el pasado 27 de septiembre de 2024 presenta importantes limitaciones, como se evidenció en las observaciones realizadas y entregadas el 19 de diciembre, en particular la ausencia de una visión global y articulada de las entidades. Con posterioridad a estas observaciones, los plazos acordados se han ampliado en sucesivas ocasiones y, si bien se valoran como positivos los preseminarios realizados y el proceso de concertación para avanzar en un documento consensuado, es urgente finalizar el proceso cumpliendo con los compromisos asumidos en la Instancia de Coordinación por el Ministerio del Interior, la FGN y demás entidades.

De igual forma, pese a esas limitaciones, se resalta la voluntad y las acciones tanto del Ministerio del Interior como de la FGN para revisar las observaciones realizadas y proponer respuestas dirigidas a la concertación. En ese sentido, ambas entidades participaron en reuniones de la instancia de coordinación de la PPIGPDDHL, dieron respuesta por escrito a algunas de las observaciones y el Ministerio del Interior lideró los preseminarios de concertación desarrollados los días 11 y 12 de marzo. En el caso del Ministerio del Interior, si bien es la Dirección de Derechos Humanos la entidad a cargo del cumplimiento de la orden, por su naturaleza, el Viceministerio de Diálogo Social y Derechos Humanos lideró la convocatoria de las entidades para su participación en los preseminarios y reuniones institucionales de concertación, lo que resultó relevante para su avance.

### **Proceso de entrega de observaciones y recomendaciones**

Estas fueron realizadas tanto en las observaciones enviadas el 19 de diciembre, como en los preseminarios de concertación llevados a cabo los días 11 y 12 de marzo. En ese sentido, la recomendación principal, tanto al Ministerio del Interior y la FGN, como al resto de entidades vinculadas al proceso es cumplir con los compromisos y acuerdos establecidos en los preseminarios y con la ruta acordada para la aprobación del PI - PPIGPDDHL. En ese sentido, se solicita a la Corte Constitucional que urja a las distintas entidades a adoptar los acuerdos establecidos y garantizar la destinación presupuestal necesaria para llevarlos a cabo. En particular, al Presidente de la República a la firma y promulgación del Decreto presidencial que debe adoptar la política.

Adicionalmente, y evidenciando la falta de voluntad de la Unidad Nacional de Protección para adoptar transformaciones que permitan garantizar la protección de las personas defensoras y liderazgos en riesgo, y cumplir con el acuerdo pactado en la Mesa Nacional de garantías el pasado 16 de enero de 2025 de llevar a cabo la construcción de la ruta cambio de modelo de protección, se hace fundamental que la Corte Constitucional tome las medidas necesarias para avanzar en la construcción de un sistema integral de prevención y protección, al que esté vinculada la UNP, así como otras entidades, y que garantice una respuesta integral en relación con la protección a esta población, en el marco de las competencias de cada entidad. Para ello, en diciembre de 2024 se entregó, como parte de las observaciones, un documento que contiene los lineamientos propuestos por la sociedad civil para esa transformación del modelo de protección.

## Orden 29 dirigida a expertos y organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos

*INVITAR a los expertos y a las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos, en particular a Dejusticia, Codhes y Somos Defensores, a fin de que participen efectivamente en el proceso de elaboración de los planes de acción a los que se refieren los fundamentos 909 a 943. En caso de que no les resulte posible, los responsables de la consolidación del Plan podrán solicitar el apoyo de otras personas naturales o jurídicas. (Sentencia SU - 546, 2023, pág. 248)*

En relación con la orden 29, es necesario señalar que su cumplimiento está vinculado con la orden 28. Como se indicó, las entidades responsables, además de atender los plazos establecidos, garantizaron la participación de organizaciones y plataformas de derechos humanos, entre otros sectores sociales, en la construcción del Plan Integral.

La importancia de esta orden radica en su carácter estructural frente al seguimiento de la implementación de la Sentencia SU-546/23, pues permitió la articulación de diversas organizaciones y plataformas a través de la COSESU. De esta comisión hacen parte no solo las tres organizaciones mencionadas por la Corte (Dejusticia, CODHES y el Programa Somos Defensores), sino un total de 17 organizaciones y plataformas de derechos humanos.

Las entidades vinculadas por la Corte Constitucional a las órdenes de la Sentencia, así como la comunidad internacional que ha acompañado su seguimiento, han reconocido a la COSESU como interlocutora legítima para el seguimiento y los diálogos relacionados con el cumplimiento de la Sentencia.

## A modo de conclusión

La COSESU resalta los avances y esfuerzos institucionales encaminados a generar garantías para la labor de defensa de los derechos humanos; sin embargo, insiste en la necesidad de que las entidades adopten acciones y decisiones más claras y expeditas, en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional y en diálogo y concertación con las personas defensoras de derechos humanos, los liderazgos sociales, las organizaciones, las plataformas nacionales de derechos humanos y la propia Comisión de Seguimiento.

Durante el primer año de implementación de la Sentencia, la COSESU evalúa que el nivel de cumplimiento por parte de las entidades responsables ha sido medio. Si bien la decisión de la Corte reiteró obligaciones y emitió órdenes específicas dirigidas a diversas instituciones, el Estado de Cosas Inconstitucional que afecta a las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales persiste, en tanto no se transformen los factores estructurales que reproducen la violencia contra esta población, ni la cultura social e institucional que tolera que la defensa de los derechos humanos implique riesgos para quienes dedican su vida a proteger los derechos de todas y todos, de las comunidades y del territorio.

A lo largo de este informe se formularon recomendaciones específicas frente a cada una de las órdenes impartidas a las entidades competentes, con el propósito de fortalecer la respuesta institucional y contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional.

Finalmente, a continuación, se va a presentar una valoración sobre los niveles de cumplimiento de la totalidad de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional. Esta se hará por medio de un “semáforo” que tiene en cuenta los siguientes criterios: (i) la respuesta institucional, la cual es importante pues deviene en la relevancia de la orden; (ii) el cumplimiento de los plazos establecidos por la Sentencia para garantizar el cumplimiento de cada orden; (iii) si la entidad ha sido receptiva y ha incorporado las recomendaciones formuladas por la COSESU en reuniones o por escrito; y (iv) si la información reportada en sus respuestas a los derechos de petición evidencia el cumplimiento efectivo de las órdenes.

Para facilitar la comprensión de la valoración presentada, se utilizó un sistema de colores que permite develar de manera sencilla el nivel de cumplimiento de las órdenes por parte de las entidades. Cada color refleja un grado distinto de avance: el verde indica progresos claros y concretos; el naranja, avances parciales que requieren mayores esfuerzos; el rojo, la ausencia de avances; y el gris, los casos en los que no es posible realizar una valoración o la orden no aplica. Los colores utilizados para efectos del semáforo son los siguientes:

	Hay avances claros, concretos y específicos en el cumplimiento de la orden
	Hay avances, pero estos no son del todo claros y se requieren acciones más decididas para su cumplimiento completo
	No hay avances
	No es posible valorarlo/ No aplica

## Valoración del cumplimiento de las órdenes a través de la metodología del semáforo por entidad

Entidad	Orden	Respuesta institucional en relación con la naturaleza de la orden	Tiempo de cumplimiento	Incorporación de observaciones COSESU	Información reportada evidencia cumplimiento	Valoración final
MINISTERIO DEL INTERIOR	20	●	●	●	●	●
	21	●	●	●	●	●
	22	●	●	●	●	●
	23	●	●	●	●	●
	24	●	●	●	●	●
	26	●	●	●	●	●
	27	●	●	●	●	●
	28	●	●	●	●	●
	29	●	●	●	●	●

Entidad	Orden	Respuesta institucional en relación con la naturaleza de la orden	Tiempo de cumplimiento	Incorporación de observaciones COSESU	Información reportada evidencia cumplimiento	Valoración final
UNP	16	●	●	●	●	●
	22	●	●	●	●	●
	23	●	●	●	●	●
	26	●	●	●	●	●
	27	●	●	●	●	●
	28	●	●	●	●	●
	29	●	●	●	●	●

Entidad	Orden	Respuesta institucional en relación con la naturaleza de la orden	Tiempo de cumplimiento	Incorporación de observaciones COSESU	Información reportada evidencia cumplimiento	Valoración final
FISCALIA	17	●	●	●	●	●
	18	●	●	●	●	●
	19	●	●	●	●	●
	24	●	●	●	●	●
	28	●	●	●	●	●
	29	●	●	●	●	●

Entidad	Orden	Respuesta institucional en relación con la naturaleza de la orden	Tiempo de cumplimiento	Incorporación de observaciones COSESU	Información reportada evidencia cumplimiento	Valoración final
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	20	●	●	●	●	●
	24	●	●	●	●	●
	25	●	●	●	●	●
	26	●	●	●	●	●
	28	●	●	●	●	●
	29	●	●	●	●	●

Entidad	Orden	Respuesta institucional en relación con la naturaleza de la orden	Tiempo de cumplimiento	Incorporación de observaciones COSESU	Información reportada evidencia cumplimiento	Valoración final
MINISTERIO DE DEFENSA	24	●	●	●	●	●
	28	●	●	●	●	●

Entidad	Orden	Respuesta institucional en relación con la naturaleza de la orden	Tiempo de cumplimiento	Incorporación de observaciones COSESU	Información reportada evidencia cumplimiento	Valoración final
MINISTERIO DE JUSTICIA	24	●	●	●	●	●
	28	●	●	●	●	●

Entidad	Orden	Respuesta institucional en relación con la naturaleza de la orden	Tiempo de cumplimiento	Incorporación de observaciones COSESU	Información reportada evidencia cumplimiento	Valoración final
MINISTERIO DE HACIENDA	24	●	●	●	●	●
	27	●	●	●	●	●

Entidad	Orden	Respuesta institucional en relación con la naturaleza de la orden	Tiempo de cumplimiento	Incorporación de observaciones COSESU	Información reportada evidencia cumplimiento	Valoración final
DNP	24	●	●	●	●	●
	28	●	●	●	●	●

Entidad	Orden	Respuesta institucional en relación con la naturaleza de la orden	Tiempo de cumplimiento	Incorporación de observaciones COSESU	Información reportada evidencia cumplimiento	Valoración final
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	24	●	●	●	●	●
	28	●	●	●	●	●

## Solicitudes a la Corte Constitucional

A partir de lo anterior, y desde el análisis del conjunto de la respuesta institucional realizado por la COSESU, realizamos cinco (5) solicitudes específicas a la Corte Constitucional:

1. Solicitamos la convocatoria de una audiencia pública, con participación ciudadana amplia, especialmente de organizaciones de personas defensoras de los territorios que actualmente atraviesan una situación más difícil. Esta audiencia debe estar presidida por la Corte Constitucional y, además de escuchar a las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales, es necesario que las entidades expongan ante la ciudadanía la forma en que están respondiendo a las órdenes, con especial atención sobre las entidades que presentan poco avance en la implementación de las órdenes. Asimismo, en el marco de esta audiencia esperamos tener espacio, como COSESU, donde poder exponer públicamente el balance que hacemos de este primer año de la Sentencia SU-546/23.
2. Es necesario que la Corte Constitucional emita órdenes dirigidas específicamente a los entes territoriales, en particular a las Gobernaciones para que estas adopten acciones específicas dirigidas a la superación del ECI, como primeros respondientes, tal y como establece el Decreto 2252 de 2018. El rol de las Gobernaciones es central para el cumplimiento de varias órdenes de la Sentencia SU-546/23, especialmente la 20 y la 26. Si bien el Ministerio del Interior tiene el liderazgo tanto en relación con la Mesa Nacional de Garantías (y ha impulsado la instalación de las MTG por medio de asistencias técnicas y acompañamiento a los entes territoriales) como con el PIGMLD, el funcionamiento de estos escenarios requiere de la concurrencia y respuesta específica de las Gobernaciones. De hecho, en este año, se ha evidenciado la falta de respuesta de estos entes territoriales, con contadas excepciones, los cuales se rehúsan a asumir compromisos (en acciones y recursos) en el marco de las MTG y de las acciones que integran el Plan de Acción del PIGMLD. De esta forma, las organizaciones, con el apoyo de algunas entidades como el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo y de organismos internacionales de derechos humanos, han debido negociar con cada Gobernación, sin encontrar muchas veces respuesta. En ese sentido, y apelando a rol constitucional de la Corte y su capacidad para vincular a todas las entidades estatales, también territoriales, dirigir órdenes que garanticen una respuesta de Gobernaciones y otros entes territoriales, acorde a la gravedad de la problemática.
3. Se solicita a la Corte Constitucional detallar la valoración de las rutas de la UNP, incluyendo una revisión de los procedimientos para garantizar el acceso, además de enfoques, por ejemplo, organizaciones rurales, fluviales (hay una en Chocó), organizaciones objeto de estigmatización (hay unas de Catatumbo) u otros específicos. También aquí podríamos retomar: i) la propuesta de revisar esto a la luz del necesario cambio de modelo de protección; ii) la articulación entre las rutas de protección colectiva que se ha venido proponiendo.
4. Adicionalmente, le solicitamos a la Corte que la priorización de los territorios más afectados por la violencia, no quede centrado en los departamentos referidos en la Sentencia SU-546/23, sino que se dirija a la totalidad de estos, impulsando que la priorización se haga al interior de cada uno, sobre la base de herramientas institucionales valiosas, como el Índice de Focalización de Zonas Especiales de Garantías, desarrollado por el DNP en conjunto con el Ministerio del Interior, o las Alertas Tempranas e Informes de Seguimiento emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.
5. De igual manera es clave establecer el plan de trabajo que tiene la Fiscalía General de la Nación para que sus seccionales conozcan esta sentencia, así como otros instrumentos internos relacionados, como la Directiva 02 de 2017 o la 08 de 2023, y en concreto se evidencie cómo están implementando las órdenes que tiene por competencia.

Por último, reiteramos la necesidad de establecer una **Sala específica para el seguimiento de la Sentencia SU-546/23**, dentro de la Corte Constitucional, que facilite el seguimiento por parte de la sociedad civil, incluida la COSESU, y la comunicación con las entidades vinculadas, que tienen funciones específicas para la garantía de la labor de las personas defensoras.

Es importante que la Corte Constitucional reitere nuevamente a las entidades del Estado la **necesidad e importancia de responder los derechos de petición** que hacen las organizaciones de la sociedad civil en el tiempo establecido por la ley, con suficiente claridad y sobre todo con la información necesaria para que se puedan hacer ejercicios de seguimiento que contribuyan a hacer propuestas en tiempos oportunos y puedan ser tenidas en cuenta.

## Referencias

- Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia SU-546 de 2023 (COSESU). (2024, s.f.). ABC Estado de Cosas Inconstitucional por la violación sistemática de los derechos de la población líder y defensora de los derechos humanos. CODHES. <https://codhes.org/wp-content/uploads/2024/11/ABC-Sentencia-SU546-CCEEU-COSESU-WEB.pdf>
- Sentencia SU-5466/23. (2023, 9 de diciembre). Corte Constitucional (José Fernando Reyes Cuartas, M.P).
- Ministerio del Interior. (2024). Informe de Auditoría a los Estados Financieros de la UNP, a la vigencia 2022.
- Defensoría del Pueblo. (2020, s.f.). Resolución Defensorial 074 de 2020. <https://protesta.defensoria.gov.co/assets/resolucion-defensorial-074-anexos.pdf>
- Fiscalía General de la Nación. (2023, 9 de octubre). Directiva 002 de 2017 "Por medio de la cual se actualizan lineamientos respecto de la investigación y judicialización de delitos que se cometan contra personas defensoras de derechos humanos." <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2023-DIRECTIVA-0008-ACTUALIZA-LINEAMIENTOS-DELITOS-CONTRA-DERENSORES-DDHH.pdf>
- Fiscalía General de la Nación. (2017, 30 de noviembre). Directiva 002 de 2017 "Por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos contra defensores de derechos humanos en Colombia." <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Directiva-002-2017.pdf>
- Unidad Nacional de Protección. (2024, 1 de noviembre) Respuesta a Derecho de Petición con número de radicado EXT24-000136057.
- Unidad Nacional de Protección. (2024). Informe de Auditoría a los Estados Financieros a la Vigencia 2022 de la Contraloría General de la Nación con radicado OFI24-000522373.
- Unidad Nacional de Protección. (2025, 11 de marzo). Respuesta a derecho de petición con radicado OFI25-00013808.
- Artiles Visbal, J. A., & Rafoso Pomar, S. L. (2020, s.f.). Reingeniería de procesos: conceptos, enfoques y nuevas aplicaciones. Ciencias de la Información, 42 (3), 29-37. <https://www.redalyc.org/pdf/1814/181422295004.pdf>
- Fiscalía General de la Nación. (2025, 28 de enero). Respuesta al derecho de petición del 28 de enero de 2025 con numero de radicado 20252000001315.
- El País. (s.f.). Guillermo Valencia Cossio fue condenado a quince años de prisión. <https://www.elpais.com.co/colombia/guillermo-valencia-cossio-fue-condenado-a-quince-anos-de-prision.html>
- Decreto Ley 898 de 2017. (2017, 29 de mayo). Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81861#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20crea%20al%20interior%20de,de%20la%20entidad%20y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>
- Programa Somos Defensores. (2025). Sin Protección: Informe Anual 2024. Programa Somos Defensores. [https://somosdefensores.org/wpcontent/uploads/2025/04/Informe\\_SIN\\_PROTECCION\\_espanol\\_VD.pdf](https://somosdefensores.org/wpcontent/uploads/2025/04/Informe_SIN_PROTECCION_espanol_VD.pdf)
- Fiscalía General de la Nación. (2023). Respuesta a derecho de petición radicado 20235760007021 del 06 de octubre de 2023.
- Fiscalía General de la Nación. (2024). Respuesta a derecho de petición radicado 20245760004971 del 18 de junio del 2024.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2021, enero). Cartilla #4 El Proceso Nacional de Garantías para el Ejercicio de la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia. [https://www.coljuristas.org/sala\\_de\\_prensa/el-proceso-nacional-de-garantias-para-el-ejercicio-de-la-defensa-de-los-derechos-humanos-en-colombia](https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/el-proceso-nacional-de-garantias-para-el-ejercicio-de-la-defensa-de-los-derechos-humanos-en-colombia)
- Fiscalía General de la Nación (2024). Análisis del sistema de trabajo de la fiscalía general de la nación para el abordaje de afectaciones de defensores de derechos y líderes sociales
- Ministerio del Interior (2025). Respuesta a derecho de petición radicado 2025-2-002300-010260 del 31 de marzo de 2025.
- Defensoría del Pueblo (2025). Respuesta a solicitud de información sobre el estado de las órdenes de la Sentencia SU-546 de 2023 del 10 de marzo de 2025.
- Departamento Nacional de Planeación (2025). Respuesta a solicitud de información con numero de radicado 20253200088441 del 18 de febrero de 2018.
- Infobae. (2025, 18 de junio). Petro reconoció que la ejecución presupuestal de los ministerios no va bien: "De ahí para abajo, todo es malo". <https://www.infobae.com/colombia/2025/06/18/petro-reconocio-que-la-ejecucion-presupuestal-de-los-ministerios-no-va-bien-de-ahi-para-abajo-todo-es-malo>
- Ministerio del Interior (2025, 16 enero). "En Colombia ya hay más de 15.000 personas con medidas de protección personal": ministro del Interior, Juan Fernando Cristo. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/en-colombia-ya-hay-mas-de-15-000-personas-con-medidas-de-proteccion-personal/>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025, 29 de julio). Presupuesto General de la Nación 2026: Pacto Fiscal por el Desarrollo Nacional. comunicado-pgn-2026



**CSPP**

Fundación Comité de Solidaridad  
con los Presos Políticos



Programa  
de Garantías  
para la Paz

**COSESU** 546

Comisión de Seguimiento del  
Derecho a Defender Derechos