

**COMUNICADO****52**

Diciembre 6 de 2023

**SENTENCIA SU-546/23****M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS****EXPEDIENTES: T-8.018.193 Y ACUMULADOS**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL (ECI) DEBIDO A LA FALTA DE CONCORDANCIA ENTRE LA PERSISTENTE, GRAVE Y GENERALIZADA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS, POR UN LADO, Y LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PRESUPUESTAL PARA ASEGURAR EL RESPETO, GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE ESOS DERECHOS, POR OTRO**

**1. Antecedentes**

1. Veinte líderes y lideresas y defensoras y defensores de derechos humanos -en adelante población líder y defensora de derechos humanos- presentaron acción de tutela reclamando la protección constitucional de su derecho a defender derechos. Del relato de los hechos de cada uno de las acciones de tutela se desprenden vulneraciones individuales en los casos concretos y vulneraciones generales.

2. Sobre el riesgo respecto de su vida e integridad personal las y los accionantes manifestaron que si bien el Estado les ha brindado protección a través de esquemas de seguridad ello no es suficiente porque (i) las amenazas y los atentados continúan; (ii) los esquemas de protección no tienen enfoque diferencial de género, étnico racial, cultural ni territorial; (iii) las medidas de protección, en algunos casos, no son suficientes para proteger sus vidas; y (iv) no hay políticas que eviten la estigmatización sistemática de la cual son víctimas. Adicionalmente, señalaron la necesidad de ordenar (v) a la Fiscalía General de la Nación que adopte las medidas necesarias para dar prioridad de manera celeré, eficaz y adecuada a las investigaciones relacionadas con amenazas contra la población líder y defensora de derechos humanos.

3. Adicional a lo expuesto afirmaron que las agresiones en contra de quienes actúan como representantes de organizaciones, de causas y/o movimientos, repercuten en los colectivos que quedan sin defensores, dirigentes, coordinadores y/o voceras; así como en sus familias.

4. Sobre las vulneraciones generales, los y las accionantes, con apoyo en diferentes informes, plantearon que el país vive un contexto generalizado y masivo de violencia contra la población líder y defensora de derechos humanos. Por lo tanto, solicitaron que se **declarara el estado de cosas inconstitucional** respecto de la grave situación de seguridad que enfrentan quienes ejercen la defensa de los derechos humanos.

## 2. Decisión

**PRIMERO.** Levantar la suspensión de términos declarada en este proceso.

### Órdenes relativas a los casos concretos

#### **Expediente T-8.018.193**

**SEGUNDO.** Confirmar parcialmente la decisión del Tribunal Superior de Bogotá que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el Juzgado 54 Civil del Circuito de Bogotá y protegió los derechos fundamentales de las y los accionantes, atendiendo las siguientes precisiones:

#### **En el caso del accionante “A”**

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá iniciar el proceso pertinente para evaluar si las personas de confianza que el accionante sugiere pueden serle asignados dentro de esquema de seguridad. De cumplir los requisitos legales para tal efecto, los elija con preferencia a cualquiera otros. De hallar que no cumplen con dichos requisitos, la UNP deberá brindarles la capacitación necesaria a las personas de confianza y, si aún persiste la falencia, efectuará la asignación de hombres de protección, en todo caso, observando el enfoque diferencial necesario para este tipo de medidas.

b) La UNP, si aún no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia debe garantizar al accionante, de contar con vehículo en su esquema de protección, los suministros necesarios (combustible, viáticos y peajes) para su desplazamiento en el ejercicio de su rol de defensor de derechos humanos, acorde con la normativa vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para el efecto. Adicionalmente, la UNP deberá reevaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios

que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

c) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá activar la ruta de protección colectiva para el Resguardo al cual pertenece el accionante con el fin de definir e implementar las medidas de protección comunitarias necesarias para proteger el Resguardo, las cuales deberán ser implementadas de forma inmediata por la UNP y, en lo que corresponda, por el Ministerio del Interior, las autoridades territoriales, la Fuerza Pública, el Ministerio de Justicia, las personerías, las entidades que hacen parte del Sistema de Alertas Tempranas, la Fiscalía General de la Nación, la CIPRUNA y el DAICMA. Ello deberá hacerse de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

d) La UARIV, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá realizar el estudio de factibilidad de la solicitud de reubicación del accionante.

e) La Fiscalía General de la Nación (FGN), si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

### ***En el caso del accionante Deobaldo Cruz***

a) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

b) El Ministerio de Defensa deberá observar en lo sucesivo y sin falta, el cumplimiento a la Resolución 1190 de 2018, por medio de la cual se adopta el protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica, libertad de asociación, libre circulación, la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica. Para ello deberá

continuar con la capacitación y formación de los integrantes de la fuerza pública en sus intervenciones frente a la protesta social.

***En el caso del accionante Martha Lucia Giraldo Villano***

a) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra la accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

b) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo de la accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos.

c) La UNP, si aún no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia debe garantizar a la accionante, de contar con vehículo en su esquema de protección, los suministros necesarios (combustible, viáticos y peajes) para su desplazamiento en el ejercicio de su rol de defensor de derechos humanos, acorde con la normativa vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello. Adicionalmente, la UNP deberá reevaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

***En el caso del accionante Oscar Gerardo Salazar Muñoz***

a) La UNP, si aún no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia debe garantizar al accionante, de contar con vehículo en su esquema de protección, los suministros necesarios (combustible, viáticos y peajes) para su desplazamiento en el ejercicio de su rol de defensor de derechos humanos, acorde con la normativa vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello. Adicionalmente, la UNP deberá reevaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de

derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

b) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos. Adicionalmente, deberá realizar un acercamiento con el Proceso Campesino y Popular del municipio de La Vega, informar sobre sus derechos e indicar la posibilidad que tienen de iniciar una ruta colectiva.

c) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

#### ***En el caso de la accionante Isabel Cristina Zuleta y del Movimiento Ríos Vivos***

a) El Ministerio del Interior deberá cumplir con lo ordenado en el Decreto 1444 de 2022 con relación a la creación y socialización de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.

b) La Procuraduría General de la Nación deberá continuar con la promoción, divulgación y aplicación de la Directiva 002 de 2017 y la Directiva N.º 001 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación (PGN).

c) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de 3 meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra la accionante y contra el Movimiento Ríos Vivos, y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

#### ***En el caso del accionante Arnobi de Jesús Zapata Martínez***

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá evaluar la situación del riesgo de la

familia del accionante e implementar las medidas necesarias para garantizar su seguridad.

b) La UNP, si aún no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia debe garantizar al accionante, de contar con vehículo en su esquema de protección, los suministros necesarios (combustible, viáticos y peajes) para su desplazamiento en el ejercicio de su rol de defensor de derechos humanos, acorde con la normativa vigente. Para ello, deberá informar al beneficiario de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello. Adicionalmente, la UNP deberá reevaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

c) La UARIV, si no lo ha hecho, en el término de quince (15) días a partir de la notificación de esta sentencia, deberá resolver la petición presentada por el accionante relativa a alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud (subsistencia mínima), de acuerdo a las condiciones del hogar.

d) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

### ***En el caso del accionante Fabián de Jesús Laverde Doncel***

a) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra el accionante y contra la Corporación Social para la Asesoría y Capacitación Comunitaria (COSPACC) y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

b) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá activar de forma inmediata la ruta de protección colectiva a favor de la COSPACC con el fin de evaluar la

situación actual del riesgo de la organización. Luego de ello, deberá adoptar de forma inmediata las medidas de protección necesarias para garantizar su seguridad.

### **En el caso de la accionante “H”**

a) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra la accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

b) La UNP, si aún no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia debe garantizar a la accionante, de contar con vehículo en su esquema de protección, los suministros necesarios (combustible, viáticos y peajes) para su desplazamiento en el ejercicio de su rol de defensora de derechos humanos, acorde con la normativa vigente. Para ello, deberá informar a la beneficiaria de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello. Adicionalmente, la UNP deberá reevaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

c) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo de la accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y a su condición de mujer.

d) El Ministerio del Interior deberá implementar de forma eficaz y efectiva el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.

### **En el caso del accionante Alejandro Palacio Restrepo**

a) El Ministerio del Interior deberá cumplir con lo ordenado en el Decreto 1444 de 2022 con relación a la creación y socialización de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.

b) La Procuraduría General de la Nación deberá continuar con la promoción, divulgación y aplicación de la Directiva 002 de 2017 y la Directiva N.º 001 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación (PGN).

c) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

### **En el caso de la accionante Milena Quiroz Jiménez**

a) Exhortar al Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cartagena para que, si aún no lo ha hecho, lleve a cabo la audiencia preparatoria dentro del proceso 300160011292015003910 y le dé al asunto el impulso necesario para su culminación.

b) El Ministerio del Interior deberá cumplir con lo ordenado en el Decreto 1444 de 2022 con relación a la creación y socialización de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.

d) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos contra la accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

e) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo de la accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y a su condición de mujer.

### **Expediente T-8.136.698**

**TERCERO.** Revocar la decisión de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería que confirmó el fallo proferido por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería. En su lugar, conceder el amparo de los

derechos fundamentales del ciudadano Leovigildo Vivanco Sotelo. En consecuencia,

a) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

b) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y a su condición de líder afrodescendiente amenazado (enfoque étnico).

#### **Expediente T-8.062.595**

**CUARTO.** Revocar la decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán que revocó el fallo proferido por Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Santander de Quilichao. En su lugar, se confirmará el fallo de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del ciudadano Ceferino Sánchez Peña. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y a su condición de líder amenazado.

b) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, célere y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

#### **Expediente T-8.091.278**

**QUINTO.** Revocar la decisión del Juzgado Promiscuo Municipal de Mutatá, Antioquia. En su lugar, se concede el amparo de los derechos de la ciudadana Ana Ramona Mejía Quiroz. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia deberá reevaluar la situación actual del riesgo de la accionante y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y a su condición de mujer.

#### **Expediente T-8.242.042**

**SEXTO.** Revocar la decisión del juez de segunda instancia y confirmará la decisión adoptada por el juez de primera instancia que protegió los derechos fundamentales del ciudadano Libardo Dueñas Buitrago. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos.

#### **Expediente T-8.266.696**

**SÉPTIMO.** Confirmar parcialmente la decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que confirmó el fallo proferido por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Cali que protegió los derechos fundamentales de la ciudadana Lina Margarita Tabares Duque. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo de la accionante y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y tengan en consideración el enfoque de género.

b) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos contra la accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el

término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

### **Expediente T-8.270.692**

**OCTAVO.** Revocar la decisión adoptada por el Juzgado 44 Civil del Circuito de Bogotá que negó el amparo. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales del ciudadano Elider Zamael Guerra Chachinoy y del resguardo indígena. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos y a su condición de líder indígena.

b) La UNP, si no lo ha hecho, deberá diseñar estrategias integrales para la implementación de medidas de protección colectivas realmente efectivas y eficaces en concertación con la comunidad, más allá de la dotación de elementos de seguridad. Para el caso del Cabildo Indígena Siona Tëntëya deberá, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, reevaluar las medidas de protección otorgándole protección colectiva efectiva y eficaz, entre otras cosas con capacitación integral para la guardia indígena.

c) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos contra el accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

### **Expediente T-8.365.345**

**NOVENO.** Revocar la decisión de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y confirmar la decisión del Juzgado Primero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali que protegió los derechos fundamentales de la ciudadana Yamilet Salazar Quiñonez. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo de la accionante, y las medidas de protección adoptadas, para

que estas se adecuen a su condición de familiar de un líder indígena asesinado y al hecho de que las amenazas surgen de las denuncias que ha presentado por dicho asesinato.

b) Se ordenará a la FGN que dé un impulso procesal a la investigación de las denuncias presentadas por la accionante. Además, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación en los procesos de la accionante.

### **Expediente T-8.473.048**

**DÉCIMO.** Revocar las decisiones adoptadas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -Sala Civil- y el Juzgado Treinta y Cinco del Circuito de Bogotá. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales del ciudadano Víctor Manuel Muñoz Mendivelso. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo del accionante y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen teniendo en cuenta los nuevos hechos aquí analizados y los parámetros esbozados en la decisión.

### **Expediente T-8.682.067**

**DÉCIMO PRIMERO.** Revocar la decisión adoptada por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pasto. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales de la accionante. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo de la accionante, y las medidas de protección adoptadas, teniendo en cuenta las nuevas amenazas recibidas y la ineficacia en las investigaciones adelantadas por la Fiscalía.

b) La Fiscalía General de la Nación, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos contra la accionante y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. Para ello, deberá considerar lo dispuesto en la Directiva 002 de 2017 de la FGN. Una vez cumplido el término deberá informar al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de esta orden y los avances en la investigación.

## **Expediente T-8.705.913**

**DÉCIMO SEGUNDO.** Revocar la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander que confirmó la decisión del Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales de Gustavo Adolfo Oviedo Rueda. En consecuencia,

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, teniendo en cuenta las nuevas amenazas recibidas.

**DÉCIMO TERCERO. ADVERTIR** que la verificación del cumplimiento de las órdenes dispuestas respecto de cada uno de los expedientes es competencia de los jueces de primera instancia.

### Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional

**DÉCIMO CUARTO. DECLARAR** la existencia de un estado de cosas inconstitucional debido a la falta de concordancia entre la persistente, grave y generalizada violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos, por un lado, y la capacidad institucional y presupuestal para asegurar el respeto, garantía y protección de esos derechos, por otro. En la superación de dicho Estado se encuentran directamente comprometidos el Gobierno nacional, las Entidades Territoriales y la Fiscalía General de la Nación.

**DÉCIMO QUINTO. NOTIFICAR** la existencia del estado de cosas contrario a la Constitución al Presidente de la República, al Presidente del Senado de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Consejo Superior de Política Criminal, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, a la Procuradora General de la Nación, al Director de la Unidad Nacional de Protección, al Director de la Unidad Especial de Investigación, al Comandante General de las Fuerzas Militares, al Director General de la Policía Nacional, a la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz de la OACP y a la Procuraduría delegada para la Implementación del Acuerdo de Paz.

### Órdenes intermedias

**DÉCIMO SEXTO. ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección que, en conjunto con el CERREM individual y el CERREM colectivo, dentro del año siguiente a la notificación de la presente decisión, haga seguimiento

efectivo al riesgo que enfrentan las y los accionantes en su condición de población líder y defensora de derechos humanos, tanto en la faceta individual como colectiva -organizaciones que representan-. Adicionalmente, deberá valorar las rutas de protección colectiva en los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar), a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra líderes sociales y contra sus organizaciones. Dicha evaluación deberá considerar los criterios establecidos en esta sentencia, en particular, la UNP deberá atender dos reglas (i) las medidas responderán al enfoque diferencial de cada uno de los evaluados de modo que sean compatibles con el tipo de labor que ejercen o de sus características propias y (ii) la falta de avances en las investigaciones o procesos penales iniciados por hechos delictivos contra la población líder y defensora de derechos humanos, no constituye razón suficiente para desvirtuar las amenazas 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 solo podrán desmejorarse o revocarse mediante un acto administrativo motivado técnicamente que atienda a las circunstancias particulares del ciudadano.

**DÉCIMO SÉPTIMO. ORDENAR** a la Fiscalía General de la Nación que, en el término no superior a un (1) año, implemente la Directiva No 002 de 2017, que establece los 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.

**DÉCIMO OCTAVO. ORDENAR** al Fiscal General de la Nación -o su delegado del nivel directivo- de consuno con la UEI 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.

**DÉCIMO NOVENO. ORDENAR** a la Fiscalía General de la Nación que, con el fin de contribuir a la transparencia y de generar incentivos positivos en la investigación penal y el seguimiento ciudadano, anualmente presente en un acto público un informe en el que dé cuenta de las estadísticas de esclarecimiento frente a los delitos contra líderes sociales, identificando los patrones delictivos (sujetos más vulnerables, territorios más afectados y estructuras criminales responsables), y diferenciando las tasa de imputaciones, condenas o absoluciones. También deberá precisar las condenas contra autores intelectuales y las estructuras criminales que hayan sido efectivamente desmanteladas.

Con relación a los avances en el esclarecimiento frente a delitos cometidos en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, la Fiscalía General de la Nación debe considerar que el criterio apropiado para medir los avances es el número de condenas en firme o el logro de acuerdos avalados por jueces de la República.

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

del sistema de prevención y reacción rápida, a cargo de la Defensoría del Pueblo y de la CIPRAT.

**VIGÉSIMO PRIMERO. ORDENAR** al Ministerio del Interior que, en el término de seis (6) meses a partir de la notificación de esta sentencia, diseñe e implemente una estrategia de sistematización y publicidad de todo el sistema normativo vigente relativo a la protección de la población líder y defensora de derechos humanos. Ello con el fin de que los destinatarios de dicha normatividad puedan identificar de manera ágil y precisa las rutas de protección de sus derechos. El Ministerio del Interior deberá prever en la estrategia ordenada, la elaboración de una “Carta de Derechos de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos”, en los términos previstos en esta sentencia. Dicho documento deberá contener en lenguaje claro, la indicación de cada uno de los derechos, su forma específica de protección y las entidades o funcionarios responsables de su protección.

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

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

**VIGÉSIMO CUARTO. ORDENAR** al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Hacienda y Crédito

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

**VIGÉSIMO QUINTO. EXHORTAR** a la Defensoría del Pueblo para que, considerando su misión constitucional, mantenga y fortalezca su apoyo a quienes desde las comunidades y los territorios ejercen socialmente actividades que propugnan justamente por la defensa y la promoción de los derechos y la organización social.

**VIGÉSIMO SEXTO. ORDENAR** a todas las autoridades que intervienen en el deber de garantizar protección a la población líder y defensora de derechos humanos que apliquen la perspectiva de género en el ejercicio de sus competencias, atendiendo para ello lo dispuesto en el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD)

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

*Orden estructural para la adopción de un plan integral de protección*

**VIGÉSIMO OCTAVO. ORDENAR** al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Fiscal General de la Nación a efectos de que inicien, a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, la elaboración del plan integral que garantice el respeto, la prevención y la protección de la población líder y defensora de derechos humanos, acorde con los fundamentos 909 a 940 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.

**VIGÉSIMO NOVENO. INVITAR** a los expertos y a las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos, en particular a Dejusticia, Codhes y Somos Defensores, a fin de que participen efectivamente en el proceso de elaboración de los planes de acción a los que se refieren los fundamentos 912 a 922. En caso de que no les resulte posible, los responsables de la consolidación del Plan podrán solicitar el apoyo de otras personas naturales o jurídicas.

**TRIGÉSIMO. DISPONER** que una vez remitido a la Corte el Plan Integral ordenado, se realice su valoración y se presente a la Sala Plena un informe a efectos de que esta establezca el cumplimiento de lo ordenado.

**TRIGÉSIMO PRIMERO. ADVERTIR** que ninguna de las órdenes de la presente sentencia afecta o interfiere aquellas adoptadas en la Sentencia SU-020 de 2022 ni por la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Las decisiones adoptadas en esa sentencia y por las salas de seguimiento de las sentencias SU-020 de 202 y T-025 de 2004 que se refieren a la población líder y defensora de derechos humanos complementan las adoptadas en esta oportunidad y, en consecuencia, así deben ser interpretadas.

**TRIGÉSIMO SEGUNDO. EXHORTAR** al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, a que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento de los compromisos en materia de garantías de seguridad para la población líder y defensora de derechos humanos.

**TRIGÉSIMO TERCERO. ORDENAR** a la Secretaría General de la Corte Constitucional que notifique esta providencia a las autoridades públicas destinatarias de las órdenes proferidas.

### 3. Síntesis de los fundamentos

Antes de pronunciarse sobre los casos concretos y de establecer si se cumplían los criterios para declarar el Estado de Cosas Inconstitucional, la Sala Plena de la Corte Constitucional presentó sus consideraciones a partir de cinco secciones, de las cuales se desprenden las siguientes conclusiones.

*Primero*, la Sala resaltó que la población líder y defensora de derechos humanos tiene un lugar principalísimo en el marco de la Constitución de 1991 pues su función permite identificar y denunciar violaciones de derechos humanos, prevenir a las autoridades sobre las consecuencias y el impacto de sus acciones y omisiones, y contribuir en la elaboración de las políticas públicas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones del Estado y la efectividad de los derechos. Luego de exponer los riesgos a los cuales está expuesta dicha población por el solo hecho de su labor, la Corte concluyó que la persecución y el asesinato de líderes y lideresas sociales no solo implica la violación de sus derechos fundamentales como individuos, sino que además representa la afectación de las colectividades que lideran y de sus familias. Por ello, su protección constituye una obligación ineludible del Estado.

*Segundo*, la Sala Plena delimitó los deberes constitucionales e internacionales para la protección de la población líder y defensora de derechos humanos. Para ello, hizo énfasis en el concepto de seguridad humana. En concreto, se afirmó que este enfoque compromete directamente a las autoridades y cualifica el modo en que deben actuar. La intervención estatal se justifica no solo para reaccionar cuando sobrevienen riesgos significativos para el ejercicio de los derechos. También exige adoptar medidas adecuadas para prevenirlos y, con ello, no solo disminuir la incertidumbre frente a su ocurrencia sino fortalecer las posibilidades de las personas de definir y desarrollar su plan de vida. No pueden las autoridades contraer su actuación a los casos en los que ha tenido lugar la violación de los derechos. Es indispensable prever competencias, procedimientos e instrumentos para anticipar los riesgos y precaver su ocurrencia. Dicha aproximación supone, además, una especial responsabilidad respecto de la protección de las personas que han asumido la vocería de comunidades o grupos a efectos de exigir la progresiva protección de sus derechos.

A partir de dicho enfoque se caracterizó el ejercicio del derecho a defender derechos considerando (i) la jurisprudencia de la Corte Constitucional y (ii) del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En conclusión, expuso la Sala que este derecho se encuentra conformado por un amplio haz de posiciones jurídicas que se derivan de la obligación de respetar, garantizar

y proteger los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos. Entre ellos, la seguridad personal, el debido proceso, el ejercicio libre de ese liderazgo y la justicia efectiva. A partir del ensamble de la perspectiva judicial emprendida por este tribunal y la adelantada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) la Sala Plena identificó los contenidos mínimos que debe satisfacer un sistema de protección para los líderes y lideresas sociales.

Tercero, la Corte describió las medidas adoptadas por el Estado para garantizar la protección de la población líder y defensora de derechos humanos. Para ello, hizo énfasis en tres momentos *(i)* las creadas antes de la suscripción del Acuerdo Final para la Paz (AFP), *(ii)* las creadas con el AFP y *(iii)* las políticas públicas adoptadas con posterioridad al AFP. De esta exposición es posible extraer que el Gobierno Nacional ha adoptado varios instrumentos normativos, así como medidas administrativas y presupuestales para enfrentar la problemática de los líderes y las lideresas sociales. Sin embargo, su definición y ejecución no han sido suficientes para cumplir con tal fin. La Sala Plena hizo especial énfasis en el incumplimiento en la implementación de las medidas adoptadas en el AFP.

Al resolver los casos concretos la Sala evidenció la vulneración del derecho a defender derechos de los y las accionantes en diferentes dimensiones.

*Desconocimiento del derecho a la seguridad personal* originada, principalmente, en los siguientes hechos: *(i)* la indebida identificación del riesgo respecto de los y las accionantes, sus familias y las comunidades de las que hacen parte o representan; *(ii)* la definición inoportuna de las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que un riesgo extraordinario identificado se materialice; *(iii)* la ausencia de medidas con enfoque diferencial tomando en consideración, entre otras cosas, enfoques fundados en el género, la orientación sexual o la pertenencia a comunidades étnicamente diferenciadas; y *(iv)* la adopción de decisiones que crean riesgos extraordinarios para las personas en razón de sus circunstancias.

*Desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo* originado, principalmente, en los siguientes hechos: *(i)* la indebida motivación técnica del grado de protección reconocido inicialmente por la UNP desconociendo que la carga de la prueba se encuentra radicada en la entidad técnica y *(ii)* las deficiencias en la motivación de las decisiones que reducen el nivel de protección otorgado inicialmente.

*Desconocimiento del derecho a ejercer libremente los liderazgos* originado, principalmente, en los siguientes hechos: *(i)* no hay certeza de la existencia y ejecución de un plan, con alcance nacional y territorial, para asegurar

ambientes propicios para la defensa de los derechos humanos, eliminando ambientes hostiles o peligrosos, ni para actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad; (ii) no se constata la ejecución efectiva de acciones que propicien una cultura de legitimación y reconocimiento al trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos; (iii) no existen procedimientos para el reconocimiento público del papel que cumplen las personas defensoras de derechos humanos para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho; y (iv) ausencia de medidas encaminadas a evitar que los funcionarios públicos participen en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan.

*Desconocimiento del derecho a la justicia efectiva* originado en los siguientes hechos: (i) la FGN no demostró el desarrollo de investigaciones diligentes transparentes y oportunas para identificar a los autores determinadores y materiales de los delitos, procesarlos y garantizar una reparación adecuada; (ii) la FGN no demostró que las investigaciones tomaran en cuenta el rol del defensor o defensora como punto de partida; además; y (iii) la FGN no ofreció estadísticas ciertas sobre el esclarecimiento de delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos.

En atención a dicha evidencia la Corte emitió órdenes particulares en cada caso concreto y algunas órdenes estructurales intermedias en procura de contener la continuidad de vulneración de derechos. Entre ellas, (i) la priorización del análisis de riesgo individual de los accionantes y colectivo de los departamentos en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor; (ii) la implementación de la Directiva No 002 de 2017 por parte de la FGN acompañado de una reingeniería del sistema de trabajo de dicha entidad; (iii) la continuidad de la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías; y (iv) la implementación de una base de datos donde se registre la población líder y defensora de derechos humanos.

#### *Sobre la declaratoria del estado de cosas inconstitucional*

La Corte constató la existencia de un estado de cosas inconstitucional debido a la falta de concordancia entre la persistente, grave y generalizada violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos, por un lado, y la capacidad institucional y presupuestal para asegurar el respeto, garantía y protección de esos derechos, por otro.

Esa conclusión fue resultado de contrastar información de fuentes diferentes: los expedientes de tutela seleccionados, los documentos

aportados por las diferentes autoridades y organizaciones, así como en los informes recibidos con ocasión de la audiencia pública realizada por la Sala Plena.

La afectación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos es reconocida por todos los actores del Estado. En esa dirección, por ejemplo, recientemente la Defensoría del Pueblo<sup>1</sup> afirmó que, desde la firma del Acuerdo Final de Paz, el 2022 fue el año con mayor número de líderes y de defensores de DDHH asesinados. En el año 2023, la Defensoría del Pueblo ha emitido 11 alertas tempranas en las que identifica como población afectada a las mujeres y menciona amenazas a lideresas y violación de DDHH, entre otros. El departamento que más casos ha reportado es el Cauca, donde las lideresas indígenas han sido las principales afectadas: 40 mujeres asesinadas hasta marzo de este año.

Esa situación tiene múltiples causas. Entre ellas se encuentra la actuación de grupos u organizaciones al margen de la ley con capacidad para afectar el ejercicio de los derechos básicos de los líderes y las lideresas. Esa causa inicial se agrava debido a la incapacidad estatal de cumplir el deber de protección de su vida e integridad que, a su vez, tiene impacto directo en las posibilidades de cumplir el rol de defensores y defensoras de los derechos humanos. Las fallas estructurales en el cumplimiento de los deberes del Estado social de derecho se subsumen en la ausencia de capacidad para coordinar a las diferentes entidades públicas con el fin de enfrentar y prevenir la violencia contra la población líder y defensora de derechos humanos; y las limitaciones presupuestales a efectos de garantizar la oferta de la totalidad de medidas de protección de la población afectada.

Dicha incapacidad de articulación está relacionada, principalmente, con (i) la inexistencia de un instrumento que integre las diferentes dimensiones de una política pública integral y específica cuyos objetivos, medios de acción, instancias de participación y mecanismos de seguimiento sean absolutamente claros. Respecto de los instrumentos actualmente previstos para la protección de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos es posible constatar fallas relacionadas con (ii) la asignación y ejecución de los esquemas de protección (individuales y colectivos que no atienden el enfoque diferencial); (iii) la ineficaz respuesta estatal frente al sistema de alertas tempranas; (iv) la ausencia de articulación de las entidades responsables; (v) los ineficaces procedimientos de investigación y sanción de los delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos; y (vi) la ausencia de recursos para enfrentar la grave afectación de derechos.

---

<sup>1</sup> La fuente es la respuesta de la Defensoría del Pueblo a la petición con radicado 10-0388-23. Junio de 2023.

El Estado colombiano, las autoridades de todos los órdenes territoriales, y la ciudadanía, tienen el deber de asegurar que la situación en curso se detenga. La indolencia, el silencio o la negligencia no son admisibles bajo una constitución como la que actualmente rige en Colombia. El derecho a defender derechos proscribire cualquier acción u omisión que tenga por objeto o por efecto, aniquilar las voces u obstruirlas. Este es un compromiso indeclinable y definitivo. La declaración de la Corte en esta oportunidad se encuentra en esa dirección.

La Sala Plena encontró que las causas de la violación no se encuentran completamente relacionadas con la ausencia de instrumentos o instancias para la protección de los derechos cuya violación se ha identificado. Sin embargo, la inexistencia de un plan articulado en un instrumento claro y preciso, sí ha contribuido a la infracción de los derechos. En adición a ello existen graves deficiencias en la organización de los recursos humanos y materiales disponibles, así como en asignaciones presupuestales probablemente insuficientes. Tales circunstancias, que pueden obedecer a la falta de voluntad institucional para dialogar e interactuar conjuntamente, exige de las autoridades un esfuerzo por ajustar sus propios comportamientos. A juicio de la Corte ello puede contribuir efectivamente a enfrentar las fallas estructurales aquí detectadas.

La Corte también constató, a partir de diferentes intervenciones, que el contenido del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP) es un referente fundamental en la discusión sobre los mejores instrumentos para la protección de los líderes y lideresas sociales. Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Acto Legislativo 2 de 2017 y en la Sentencia C-630 de 2017 *"las autoridades, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados con el fin de cumplir de buena fe con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, en el marco de lo convenido, sin que sea admisible adoptar medidas que no tengan como propósito implementar o desarrollar lo acordado"*. En esa dirección dicho instrumento debe ocupar un lugar preferente cuando las autoridades responsables definan las medidas para el respeto, la garantía y la protección de los derechos de la población destinataria de esta decisión.

Constituye entonces una prioridad indiscutible asegurar que las personas que, en medio de dificultades y al amparo del orden jurídico, alzan la voz por sus comunidades y para la protección de los derechos humanos no sean acalladas. *Sus palabras y sus acciones no pueden coexistir con una actitud que asuma la privación de sus derechos como una situación inevitable.* La muerte violenta, el miedo causado y la huida no pueden encontrar terreno fértil en una sociedad que se asienta en la Constitución de 1991. Los

derechos humanos son la expresión de la idea moral de civilidad que no puede perderse en el “marasmo institucional” asociado a la ineficiencia estatal.

La Sala Plena determinó que en una situación como la analizada en esta oportunidad, más allá de fijar criterios sustantivos definitivos acerca del modo en que deben actuar las diversas autoridades, le corresponde establecer mecanismos para evitar la inercia y favorecer la actuación coordinada de las autoridades. Ello debe tener lugar, además, en un contexto presidido por la participación y deliberación con organizaciones sociales, así como la discusión técnica con expertos en la configuración de políticas públicas.

Como consecuencia de ello y en atención al diagnóstico desarrollado en esta providencia, ordenó la adopción de un Plan Integral que tiene por objeto garantizar los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos, el cual deberá garantizar los siguientes requisitos:

<b>ESTRUCTURA DEL PLAN INTEGRAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE LOS DERECHOS HUMANOS</b>		
<b>Ejes</b>	<b>Responsables</b>	<b>Contenidos mínimos</b>
<b>Eje de acción I:</b> para la protección de los derechos a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana y al debido proceso	Ministerio del Interior, los ministerios de Defensa, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Unidad Nacional de Protección.  Participación de las instancias encargadas de la implementación del AFP	Cada uno de los ejes deberá (i) enunciar la totalidad de normas vigentes relevantes para su contenido; (ii) incorporar los elementos pertinentes del AFP de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017; (iii) contemplar metas a corto, mediano y largo plazo para asegurar plenamente la garantía de los derechos a la seguridad personal y al debido proceso en los términos establecidos en la providencia; (iv) prever cronogramas claros e indicadores de goce efectivo de derechos de conformidad con los criterios técnicos generales referidos por la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019; (v) disponer la asignación de presupuesto para el cumplimiento efectivo del eje; y (vi) establecer un sistema periódico de rendición de cuentas acerca de los avances en su ejecución.
<b>Eje de acción II:</b> para la protección del derecho a ejercer libremente el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos		
<b>Eje de acción III:</b> para la garantía del derecho a la justicia efectiva		

<b>ELABORACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DEL PLAN INTEGRAL</b>		
<b>Etapas</b>	<b>Término</b>	<b>Responsable</b>
		<b>Ejes I y II</b>

<p>Elaboración de los ejes y realización de tres sesiones presenciales para cada eje con elaboración de actas que se integrarán como anexo al Plan Integral.</p>	<p>Seis (6) meses contados a partir de la notificación de la sentencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serán responsables de la elaboración de estos ejes los ministerios del Interior, Defensa, Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la Unidad Nacional de Protección.</li> <li>- Por invitación de los responsables, podrán participar las autoridades que estimen necesarias para el diseño del plan, entre ellas, las instancias encargadas de la implementación del AFP.</li> <li>- La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación deberán participar en el proceso.</li> <li>- El Departamento Nacional de Planeación deberá prestar asesoría permanente para la elaboración del Plan Integral.</li> <li>- Los responsables deben garantizar la participación (i) de los representantes de las organizaciones de la población líder y defensora de derechos humanos y (ii) de las autoridades territoriales relevantes.</li> </ul>
<p>Consolidación del Plan Integral en un solo documento.</p>	<p>Un (1) mes contado a partir del cumplimiento del término de seis (6) meses previsto para la</p>	<div style="background-color: #c8e6c9; text-align: center; padding: 2px;"><b>Eje III</b></div> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Serán responsables de la elaboración de estos ejes la Fiscalía General de la Nación, los ministerios de Justicia y del Derecho, de Defensa y de Hacienda y Crédito Público y los representantes designados por el Consejo de Política Criminal y por la Comisión Nacional de Garantías.</li> <li>- La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación deberán participar en el proceso.</li> <li>- El Departamento Nacional de Planeación deberá prestar asesoría permanente para la elaboración del Plan Integral.</li> <li>- Los responsables deben garantizar la participación (i) de los representantes de las organizaciones de la población líder y defensora de derechos humanos y (ii) de las autoridades territoriales relevantes.</li> </ul> <p>- Ministerio del Interior y Fiscalía General de la Nación</p>

	elaboración de cada uno de los ejes	
Formulación de observaciones y propuesta de ajustes por parte de la comisión de expertos.	Dos (2) meses contados a partir de la consolidación del Plan Integral en un solo documento	- Comisión integrada por Dejusticia, Codhes y Somos Defensores, sin perjuicio de convocar a más organizaciones.
Valoración e incorporación de los ajustes pertinentes.	Dos (2) meses contados a partir de la presentación de las observaciones por parte de la comisión de expertos	- Ministerio del Interior y Fiscalía General de la Nación
Remisión a la Corte Constitucional.	Cumplido el término anterior	- Ministerio del Interior

#### 4. Reservas de aclaración de voto

La magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y el magistrado **MIGUEL POLO ROSERO** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.



**JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**  
 Vicepresidente  
 Corte Constitucional de Colombia