

GARANTÍAS PARA EL CAMBIO

Dispositivos de política pública en favor
de las personas defensoras de derechos
humanos y liderazgos sociales



**PROGRAMA
SOMOS DEFENSORES**
PROGRAMA NO GOBIERNAL DE PROTECCIÓN A
DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

GARANTÍAS PARA EL CAMBIO

Dispositivos de política pública en favor de las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales





Calle 19 No. 4-88 Oficina 1302 Bogotá D.C. – Colombia.
Tel.: (+57) 601 281 4010 / www.somosdefensores.org
prensa@somosdefensores.org
2022

El Programa Somos Defensores, es un espacio de protección que busca desarrollar una propuesta integral para prevenir agresiones y proteger la vida de las personas que corren riesgos por su labor como defensores de derechos humanos, cuando resguardan los intereses de grupos sociales y comunidades afectadas por la violencia en Colombia. El Programa Somos Defensores está conformado por:



**Esta edición fue realizada por el Programa Somos Defensores,
bajo la dirección de la Asociación MINGA**

Coordinación editorial y de publicación

Lourdes Castro García y Sirley Muñoz Murillo

Autores

Alberto Yepes
Franklin Castañeda
María Paula Feliciano Acero
Lizeth Montero Piedrahíta
Lourdes Castro García

Diseño y diagramación

Taller de Edición Rocca® SAS

Impresión y acabados

Xpress Estudio Gráfico y Digital SAS

Fotografías

Seryozem: portada, capítulos 1 y 5;
Sirley Muñoz: capítulos 2, 3, 4 y recomendaciones

ISBN: 978-958-5445-86-4

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a las organizaciones e instituciones que apoyan esta publicación. Es de carácter cultural, pedagógico y su distribución es gratuita. Puede fotocopiar y reproducirse siempre y cuando se cite la fuente. La realización de este informe es posible gracias al apoyo político y económico de la Real Embajada de Noruega en Colombia y a la agencia de cooperación Diakonia.



Embajada de Noruega

La gente
cambia
el mundo

Diakonia

Tabla de contenido

Presentación	5
---------------------	----------

A manera de introducción general	11
---	-----------

CAPÍTULO 1 UNA MALA JUGADA	17
---------------------------------------	-----------

La parálisis de la CNGS como estrategia del Gobierno de Iván Duque	19
--	----

¿Qué es la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad?	20
---	----

El paralelismo a la CNGS establecido por el Gobierno Duque	23
--	----

CAPÍTULO 2 A PASO LENTO	31
------------------------------------	-----------

Un Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida (SPARR) inoperante	33
--	----

El incremento del riesgo pese a la advertencia	35
--	----

CAPÍTULO 3 PLURAL E INCLUYENTE	47
---	-----------

El desafío de un nuevo paradigma para la protección colectiva con enfoque diferencial	49
---	----

El estado de la cuestión frente a la protección colectiva	50
---	----

Medidas integrales de prevención, seguridad y protección	56
--	----

Promotores/as comunitarios/as de paz y convivencia	58
--	----

Protocolo de protección para territorios rurales	60
--	----

Apoyo a la actividad de denuncia	61
----------------------------------	----

CAPÍTULO 4 ZANCADILLA A LA JUSTICIA	65
--	-----------

El fracaso intencionado de la Unidad Especial de Investigación (UEI)	67
--	----

Algunas de las acciones que han distorsionado a la UEI	69
--	----

CAPÍTULO 5 UN CAMINO LLENO DE OBSTÁCULOS	87
---	-----------

El retroceso del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de DD. HH. (PIGMLD)	89
---	----

Sin acelerador la ejecución del plan de acción pese al aumento de las agresiones	90
--	----

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	97
---------------------------------------	-----------

Recomendaciones para el Gobierno entrante del Pacto Histórico	99
---	----

Recomendaciones relativas a la CNGS	103
-------------------------------------	-----

Recomendaciones relativas al SPARR	105
------------------------------------	-----

Recomendaciones relativas a la Protección Colectiva	106
---	-----

Recomendaciones relativas a la Unidad Especial de Investigación	107
---	-----

Recomendaciones en torno al PIGML	109
-----------------------------------	-----

Presentación

El informe *Garantías para el cambio: dispositivos de política pública en favor de las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales*, elaborado gracias a un trabajo conjunto entre el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP), Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos (CCEEU) y el Programa Somos Defensores (PSD) tiene como propósito presentar de manera sintética las principales falencias en la implementación de mecanismos que se consideran pilares en la construcción de una política pública de garantías para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos y que fueron consagrados en el Acuerdo de Paz, junto con algunas recomendaciones de largo alcance al Gobierno entrante de Gustavo Petro y Francia Márquez que se consideran fundamentales para encauzar el rumbo de su implementación, avanzar en la superación de las violencias que enfrentan las personas defensoras y liderazgos sociales y la configuración de una política pública de garantías para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos.

El informe está dividido en cinco capítulos referidos a cada uno de estos mecanismos así: Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida (SPARR), Unidad Especial de Investigación (UEI) y Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de DD. HH. (PIGMLD), la cual, aunque no se desprende del Acuerdo directamente, es un referente fundamental en materia de política pública de garantías para personas defensoras y liderazgos sociales. En efecto, cada uno de estos instrumentos contribuye a avanzar en la configuración de tal política desde un enfoque de derechos humanos que incorpore acciones en materia de prevención, protección, investigación y garantías de no repetición.



El primer capítulo está dedicado a la CNGS y se realiza una revisión al camino de obstáculos por el que tuvo que transitar durante el Gobierno de Iván Duque y que no le han permitido el cumplimiento de su objetivo en cuanto al desmantelamiento de las organizaciones criminales.

El segundo capítulo hace un recorrido al funcionamiento del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida (SPARR), poniendo el acento en la falta de una debida diligencia en la respuesta rápida que debe darse a los riesgos identificados por parte de la Defensoría del Pueblo en sus alertas y que le corresponde a la Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) coordinada por el Ministerio del Interior.



En el tercer capítulo se mencionan las dificultades a las que se enfrenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, no solamente por la forma descoordinada de su implementación, sino también por la falta de criterios de priorización y de ejecución efectiva.

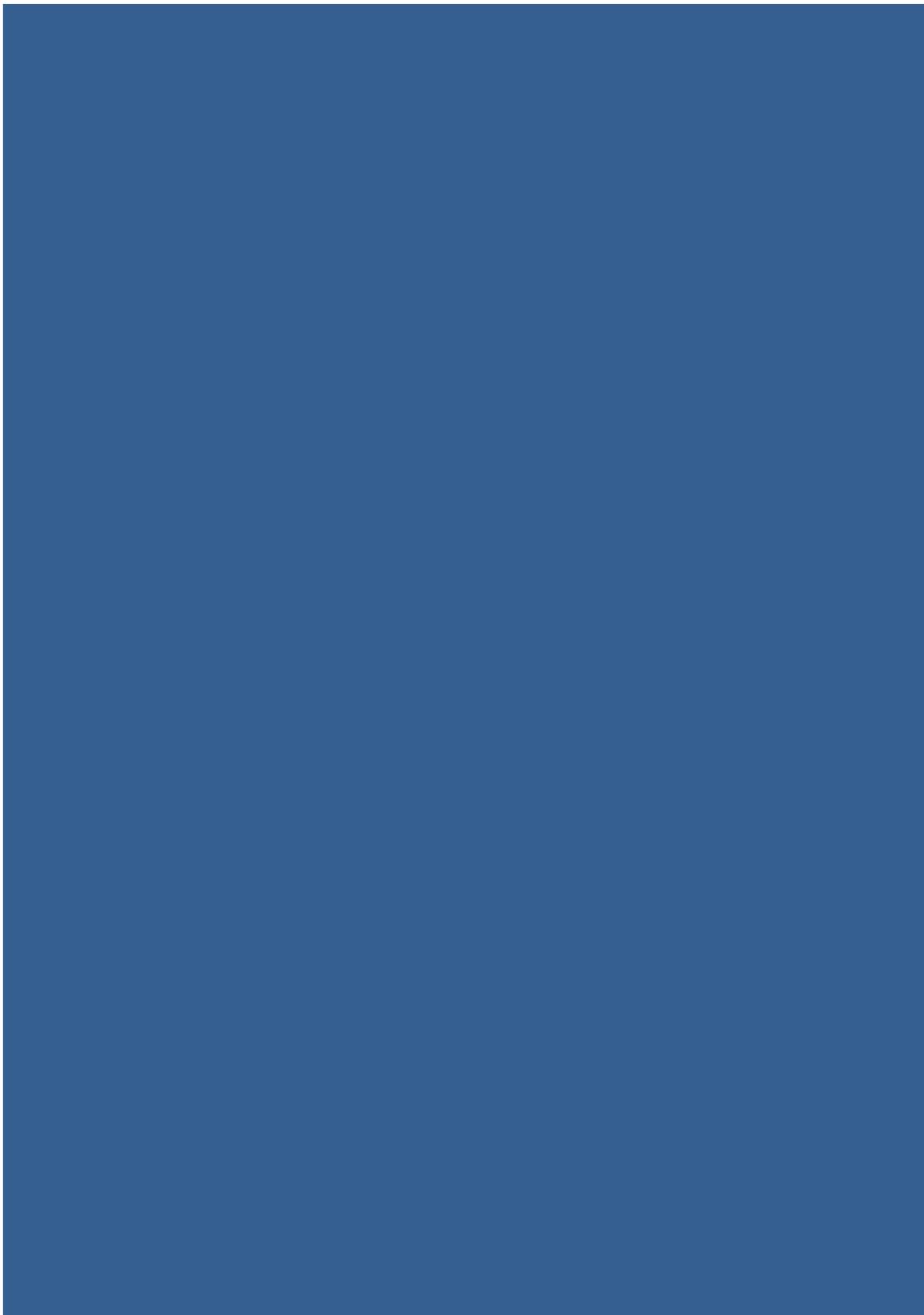
El cuarto capítulo aborda el distorsionamiento que de entrada sufrió la Unidad Especial de investigaciones en relación con lo establecido en el Acuerdo Final de Paz y menciona una serie de acciones que han conllevado a que, pese al tiempo transcurrido, no haya producido los resultados esperados en materia de su contribución investigativa al desmantelamiento de los complejos entramados que hacen parte de las organizaciones criminales.



El quinto capítulo busca mostrar algunos aspectos relacionados con la deficiente implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras (PIGMLD), pese a considerarse su expedición como un precedente importante en relación al diseño de políticas públicas de garantías para personas defensoras y liderazgos sociales.

El informe concluye con una serie de recomendaciones que esperamos aporten significativamente al Gobierno entrante en el diseño de una política pública de garantías para las personas defensoras y liderazgos sociales que permita avanzar en la superación de los riesgos que enfrentan cotidianamente, erradicando las dinámicas de violencia generalizada y sistemática que históricamente han enfrentado.

Finalmente, queremos agradecer a la Real Embajada de Noruega y Diakonia que nos ha posibilitado la publicación de este informe y a todos y todas los que aportaron a su concreción en un tiempo récord (incluidos los comentarios al capítulo sobre Sistema de Alertas de Camilo Villa) a partir de la motivación de proporcionar valiosos insumos al Gobierno en sus primeros cien días.



A manera de introducción general



**PROGRAMA
SOMOS DEFENSORES**

PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A
DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

El *Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (AFP) que puso fin a cinco décadas de alzamiento armado de las FARC-EP en acuerdo con el Estado Colombiano basó su pretensión central en la voluntad común de sacar la violencia de la política y superar las causas estructurales que le dieron origen y reprodujeron su dinámica. En este sentido, el AFP consagró compromisos para: i) una transformación democrática de los territorios a través de una Reforma Rural Integral y la presencia reforzada del Estado Social de Derecho con inversión social y seguridad para los territorios en los ciento setenta municipios más afectados por la violencia; ii) una ampliación de la democracia que contempla una amplia reforma política, garantías para la participación y movilización ciudadana y medidas para la participación efectiva de los firmantes de la paz y de los representantes de la víctimas y las organizaciones sociales en los espacios de decisión (curules de paz); iii) políticas para un tratamiento alternativo y no represivo a los problemas generados por la presencia de las drogas mediante inversiones para la sustitución de cultivos y la integración de esos territorios a la economía productiva.

Para la superación de la violencia, los compromisos bilaterales incluyeron, de un lado, el compromiso de las FARC-EP de desmovilizar sus estructuras, abandonar la lucha armada para convertirse en un partido político y someterse al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR). Con cerca de trece mil excombatientes reincorporados y sometidos al Sistema, este compromiso se ha cumplido en gran medida. Del lado del Estado, la obligación de apartar la violencia de la política incluía tanto el desmantelamiento de las estructuras paramilitares y del crimen organizado que atentan contra las personas y organizaciones que defienden y promueven la paz

en los territorios, como suprimir la violencia del Estado, brindando garantías al ejercicio del derecho a defender los derechos humanos y el derecho a la protesta y la movilización ciudadana, así como llegar con presencia respetuosa y garantía efectiva de integración de las comunidades y territorios a los beneficios del Estado de Derecho.

De estos compromisos es realmente poco lo que se ha implementado, y durante los cuatro años del Gobierno de Iván Duque se asistió, por el contrario, a un retroceso en estos compromisos. La respuesta desproporcionada y violenta infligida a la protesta social que se saldó con ochenta y siete manifestantes asesinados y más de mil novecientos heridos durante el estallido social del 2021, la expansión acelerada del paramilitarismo y las estructuras criminales del narcotráfico en las zonas anteriormente bajo control de las Farc y el deterioro de prácticamente todos los indicadores de victimización y vulneración de derechos humanos que retrajeron al país a los indicadores de violencia que se tenían antes del proceso de paz evidencian la magnitud y las consecuencias de la falta de implementación de los compromisos del AFP durante el cuatrienio que acabó de terminar.

Como una de las principales medidas para brindar garantías al ejercicio de la política y el ejercicio del liderazgo social y la movilización ciudadana, el punto 3 del AFP incluyó una serie de compromisos sobre:

Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

Para cumplir con este fin, el acuerdo incluye medidas como el Pacto Político Nacional, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento del

paramilitarismo, el Cuerpo Élite en la Policía Nacional, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios y las Medidas de Prevención y Lucha contra la Corrupción. Tal y como se mencionó en la presentación del presente informe, haremos un recorrido sobre el curso de la implementación de cuatro de ellas por considerarlas fundamentales y hemos adicionado, igualmente, al PIGMLD que, aunque no se deriva del Acuerdo Final de Paz, los buenos vientos del mismo contribuyeron a su impulso.



CAPÍTULO 1

UNA MALA JUGADA



La parálisis de la CNGS como estrategia del Gobierno de Iván Duque

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) es creada en virtud del decreto Ley 154 de 2017 como materialización y reglamentación del punto 3.4.3. del Acuerdo Final de Paz (AFP) que prevé la creación de una instancia encargada del diseño y elaboración de la política pública para el desmantelamiento de las estructuras y organizaciones sucesoras del paramilitarismo. Según esta normativa, la CNGS tiene como objeto: (i) el diseño, (ii) ejecución, y (iii) seguimiento de dicha política pública para lograr en últimas el desmantelamiento integral de las organizaciones armadas que atentan contra personas defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos y las personas que participen en la implementación de los Acuerdos. De acuerdo con la Corte Constitucional en Sentencia C- 224 de 2017, que estudió la constitucionalidad de la CNGS, la función de esta instancia es central para la implementación del AFP, por cuanto su efectividad y cumplimiento dependen directamente de la existencia de garantías de seguridad tanto para las personas que participaron en las hostilidades y que decidieron reintegrarse a la vida civil, como de aquellos que asumen la defensa de los derechos humanos en el contexto del posconflicto¹.

Su funcionamiento hasta ahora ha sido insuficiente debido al desarrollo por parte del Gobierno de Iván Duque de una estrategia dirigida

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-224 de 2017. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

hacia su desnaturalización y paralización, como se pretende mostrar en el balance sobre su implementación que presentamos a continuación. En el presente capítulo se buscará hacer un balance de los cinco años de funcionamiento de la CNGS con la finalidad de realizar una serie de recomendaciones al nuevo Gobierno Nacional que permitan el avance en el objeto de la Comisión. Para ello, el presente texto se dividirá en tres partes: en primer lugar, se explicará brevemente la importancia y papel de la CNGS como parte del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP); en segundo lugar, se hará el balance de implementación de la instancia y finalmente, se realizarán las recomendaciones que den lugar a un plan o estrategia de choque gubernamental para el cumplimiento de sus funciones y la elaboración de una política integral de desmantelamiento.

¿Qué es la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad?

La CNGS nace del Acuerdo Final de Paz con el objetivo de elaborar, ejecutar y hacer seguimiento a la política pública de desmantelamiento de las organizaciones armadas incluyendo las sucesoras del paramilitarismo. Esta instancia fue prevista como un elemento necesario, teniendo en cuenta la reconfiguración del conflicto que vendría tras la desmovilización de las FARC-EP sumada al crecimiento sostenido de organizaciones sucesoras del paramilitarismo y otras que buscarían cooptar los espacios vacíos de poder y asegurar sus intereses. Con el propósito de hacer frente a ello, el AFP crea todo un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) que se compone de múltiples programas e instancias dirigidas a generar garantías de seguridad a nivel territorial y nacional y, entre ellas, justamente se encuentra la CNGS, que además funge como uno de sus principales órganos al coordinar y articular la respuesta institucional referida a este sistema.

La CNGS cuenta con una Secretaría Técnica ejercida actualmente por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) en cabeza de

Miguel Ceballos desde el 2019 hasta el 2021 y del 2021 al 2022 por Juan Camilo Restrepo. En ella participan múltiples instancias del Estado y posee la novedad de contar con la participación de la sociedad civil representada en tres expertos/as en la materia, dos delegados/as de las plataformas de derechos humanos de Colombia y dos delegadas de las plataformas de derechos humanos de las mujeres en calidad de invitadas permanentes. Recientemente, y a raíz de una orden de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), como se comentará más adelante, la Comisión se dotó de un reglamento que establece la existencia de una Subcomisión de la CNGS para operativizar su funcionamiento y de cinco comisiones técnicas para diseñar los asuntos específicos relacionados con su temática para la política pública: la Comisión técnica de ajustes normativos, la Comisión técnica de género, la Comisión técnica de enfoque étnico y territorial, la Comisión técnica de identificación de fuentes de financiamiento y la Comisión técnica de respuesta institucional y mediación de impacto. Según el decreto que la crea, la CNGS debe sesionar una vez al mes de forma ordinaria y es presidida por el Presidente de la República.

De acuerdo con la Corte Constitucional en la sentencia C-224 de 2017 que revisa su constitucionalidad, la CNGS es un órgano con las siguientes características²:

- Gestor de una política pública criminal sectorizada.
- Evaluador de los resultados de la puesta en marcha de esta.
- Asesor en: (i) el diseño de estrategias de priorización para combatir eficazmente unas modalidades criminales y (ii) la creación de planes de acción, los cuales deben ser aprobados por el Gobierno Nacional, destinados a someter a la justicia a determinadas organizaciones delictivas.
- Articulador entre autoridades nacionales y territoriales en punto a la implementación de estrategias destinadas a

² Ibid.

combatir fenómenos criminales que atenten contra personas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final.

De igual forma, la Corte establece el carácter de la CNGS como una instancia gubernamental deliberativa, encargada del diseño e implementación de forma coordinada, para este caso, de una política criminal específica en contra de estas organizaciones que ponen en riesgo la ejecución de lo acordado. Esto a través de una estrategia entendida como “una política pública estatal, de largo aliento”³ para articular los esfuerzos estatales frente a los distintos ámbitos de acción y promoción de estas organizaciones, develando la existencia de los patrones de macro-criminalidad, relacionamientos con la institucionalidad y en la identificación de sus fuentes de financiación, entre otros.

La CNGS ha tenido cinco años de funcionamiento desde el 2017 hasta el 2022, su primer año bajo el Gobierno de Juan Manuel Santos y los últimos cuatro bajo el Gobierno de Iván Duque. En el primer año el trabajo de la CNGS, gracias a la participación constante de la sociedad civil, se avanzó en crear insumos tales como: i) la elaboración de un diagnóstico de la situación de agresiones a personas defensoras de derechos humanos en distintos territorios; ii) se empezó a construir y concertar una metodología de seguimiento para la política pública; iii) un diagnóstico y recomendaciones en materia normativa; iv) la construcción de propuestas para afectar la financiación legal e ilegal de los grupos armados. De igual forma, se estructuró una propuesta de reglamento concertada de funcionamiento que contemplaba una Subcomisión Técnica en cabeza del vicepresidente y viceministros, adicional a las comisiones ténicas. Para este trabajo, se habían priorizado siete territorios (Nariño, Caquetá, Antioquia, Cauca, Valle del Cauca, Córdoba y Catatumbo) y la CNGS venía siendo reconocida como un mecanismo de respuesta y consulta ante escenarios de violencia. Estos primeros avances, aunados a la caracterización que la Corte Constitucional realizó, establecían a la CNGS como una instancia creadora,

³ Ibid.

implementadora y evaluadora de una política pública específica para un fenómeno complejo⁴.

El paralelismo a la CNGS establecido por el Gobierno Duque

El Gobierno de Iván Duque no reconoció tales avances y, sin valoración alguna, decidió dejarlos de lado. Su apuesta política se concentró en crear instrumentos paralelos a lo establecido en el Acuerdo y en desconocer la naturaleza jurídica de la CNGS. En efecto, la política de defensa y seguridad (PDS) no menciona en ningún momento el SISEP y establece instancias como el Consejo de Seguridad y la Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) que poseen funciones similares de desarticulación de grupos armados y de protección de la población, pero sin la participación de la sociedad civil y sin el enfoque integral del AFP. Así mismo, buscó reducir su naturaleza jurídica a la de ser una instancia meramente asesora, recortando sus funciones de gestación, impulso y evaluación de la política pública y criminal de su objeto. Ejemplo de ello son las alocuciones de funcionarios de alto gobierno tales como el consejero presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Emilio Archila, quien afirmó que “(...) quienes piensan que los acuerdos se deben aplicar tal como fueron firmados en La Habana están equivocados”⁵, ignorando a su vez el deber de implementación de buena fe.

⁴ Para consultar estos y otros resultados, ver: *Garantías de Seguridad. Un año de implementación*. En: https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/collections/documents/field_attached_file/informe_garantias_seguridad.pdf

⁵ *El Espectador*. (04 de enero de 2022). “Quienes piensan que el Acuerdo se debe aplicar tal como se firmó se equivocan”. En: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/quienes-piensan-que-el-acuerdo-se-debe-aplicar-tal-como-se-firmo-se-equivocan/>

Sobre la CNGS, el Alto Consejero indicó que:

Lo primero es que antes de que se fuera el comisionado [Miguel Ceballos, él realizó un estudio que puso de presente en la Comisión de Garantías en repetidas oportunidades en el que hacía dos análisis: uno, que la Corte Constitucional señalaba que el Estado no puede delegar en esa instancia la formulación de las políticas y que esa es una instancia que es consultiva, no una instancia decisiva (...)⁶.

Igualmente, el antes Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos, en respuesta a la invitación a debate de control político proposición no. 008 de 28 julio de 2020, consideró que la Comisión sólo tiene una función asesora, interpretando, por tanto, que la misma no crea, no formula o no gestiona dicho plan de acción, alterando su naturaleza jurídica⁷. Con ello, el Gobierno de Iván Duque impulsó un discurso mediante el cual la CNGS es únicamente consultiva o asesora, traduciendo esto en que en ella no crea ni formula ningún tipo de acción, sino que sólo articula lo ya existente. Esta interpretación indebida y de mala fe frente a los compromisos establecidos en el Acuerdo Final de Paz y legalmente en decreto Ley 154 de 2017 es el trasfondo de la obstaculización al cumplimiento del objeto de la CNGS y de que en cinco años de creación no haya adoptado un plan de acción y tampoco la política pública de desmantelamiento de las estructuras criminales armadas.

Derivado de las políticas paralelas y de la construcción de este discurso, se erigieron estrategias dilatorias y obstaculizadoras del objeto de la CNGS tales como la falta de periodicidad en sus sesiones, la falta de deliberación sobre los aspectos necesarios para la política pública de desmantelamiento y la participación por parte de las entidades

⁶ Ibid. Negrillas fuera del original.

⁷ Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Respuesta a Invitación a debate de control político proposición no. 008 de 28 julio de 2020. En: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-09/RTA.ALTO%20COMISIONADO%20DE%20PAZ.pdf>

estatales, casi de manera exclusiva a través de asesores y funcionarios sin poder de decisión.

Adicionalmente, desarrolló una estrategia comunicativa que le permitía mostrar a la opinión pública y a la comunidad internacional, que, sin embargo, sí se estaban obteniendo resultados. Ejemplo de ello es la invención de “tipologías de sesiones”, aun cuando el decreto Ley 154 de 2017 y su reglamento habla de un único tipo de sesión que conduce el Presidente de la República. Según la OACP, existen cuatro tipos de sesiones: plenaria, técnica, territorial y temática, lo que le permite hacer reuniones técnicas de bajo nivel pero presentarlas como sesiones en estricto sentido.

Así, para la Secretaría Técnica en el 2021 se realizaron dieciocho sesiones: una plenaria, cinco técnicas, dos territoriales y diez temáticas⁸. Sin embargo, de acuerdo con la normativa realmente se realizó una sesión y diecisiete reuniones adicionales, no sesiones. En todo el Gobierno de Iván Duque se realizaron siete sesiones en términos del decreto que la rige (cuando deberían ser cuarenta y ocho) y si bien desde la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) se reportaba un número mayor, estas cifras corresponden a reuniones de las comisiones técnicas de la CNGS, pero no del pleno.

Respecto a la discusión de la política pública, es necesario anotar que la sociedad civil desde agosto de 2019 presentó una propuesta de lineamientos de política pública en la que plasmó de manera concreta ejes y líneas de acción para el desarrollo del trabajo de la CNGS. Sin embargo, los mismos no fueron nunca discutidos al interior de la CNGS. La discusión sobre la política pública se impulsó realmente tras el Auto AI-008 de julio 2020 proferido por la JEP en el marco de las medidas cautelares de protección para personas excombatientes que obligó a

⁸ Instituto Kroc. *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*, 2022, p. 157. En: <https://curate.nd.edu/downloads/und:3t945q50s3t>

la CNGS y en particular a su Secretaría Técnica a abrir un espacio de discusión respecto a la formulación de los lineamientos. Empero, la discusión inició dos meses después debido a la no convocatoria de la Comisión, aun cuando la sociedad civil en agosto del mismo año envió una versión más desarrollada de su propuesta.

Ignorando los consensos y avances logrados en tal discusión, la OACP envió a la JEP un documento de lineamientos y de plan de acción que no reflejaba lo producido hasta ese momento por la CNGS y que era por demás insuficiente e incumplía la orden establecida en el auto, lo cual fue luego reconocido posteriormente por la Jurisdicción. Ante esto, el Gobierno Nacional vuelve a enviar un documento que consistía realmente en una copia y suma de varios instrumentos de política pública realizados previamente por el Gobierno Nacional y ya en ejecución, y que en consecuencia no habían sido emitidas por la CNGS tales como la Política de Seguridad y Defensa, la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el Plan de Acción Oportuna – PAO y la Ruta Futuro. Con ello, se evidenció la intención gubernamental de no variar las políticas existentes, y por el contrario, ratificarlas y legitimarlas sin que hayan sido discutidas y aprobadas al interior de la CNGS.

Es claro que todas ellas no son la política pública de desmantelamiento establecida en el Acuerdo, aunque el Gobierno de Iván Duque lo quiso mostrar así, manifestando que lo que hacía la CNGS era articularlas, aun cuando en ninguna de ellas se le menciona y no tiene tampoco la potestad de modificarlas o agregarles elementos, convirtiendo este documento en un texto sin efectos y dejando a la Comisión sin ninguna función material. Adicionalmente, todas estas políticas poseen un enfoque contrario al plasmado en el Acuerdo Final de Paz al transformar el papel de la CNGS de creadora a supuesta articuladora, en desconocer todo el andamiaje del SISEP y en priorizar la respuesta militarizada. En efecto, ninguno de estos instrumentos menciona los programas de protección previstos en el Sistema y por el contrario, sustituye el concepto integral de desmantelamiento por el previsto en las políticas de “Paz

con Legalidad” que, como ya se dijo, contempla metas insuficientes de acción integral del Estado.

Tras entregar este documento a la JEP, la instancia volvió a paralizarse para activarse nuevamente y sólo tras el llamado que hiciera la Jurisdicción en audiencia de seguimiento a la política de desmantelamiento de organizaciones criminales⁹ llevada a cabo el 28 de febrero de 2022 y en la que se puso de presente la inexistencia del reglamento de la instancia y del Plan de acción permanente para combatir y desmantelar las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el decreto Ley 154 de 2017. En todo el segundo semestre de 2021 no sesionó la CNGS y hasta la fecha, en el 2022, sólo sesionó una vez, el 7 de marzo, con el fin de concertar el reglamento de la instancia. Aunque la CNGS por fin cuenta con reglamento interno (después de cinco años), también se le ordenó a la OACP la remisión de la política pública y de su plan de acción en sesenta días después de notificada la decisión.

A partir de mayo de 2022 (dos meses después de la decisión), el accionar de la CNGS se ha destinado justamente a la creación del Plan de Acción. La perspectiva de la OACP era que la Comisión entrase a validar y aprobar el supuesto plan de acción entregado con anterioridad a la JEP por el Gobierno. Sin embargo, gracias a la incidencia de la sociedad civil, se hizo notar que realmente no existía un plan concertado, que sería necesario crearlo y esto a partir de la construcción de un diagnóstico integral del problema a tratar por la CNGS: la existencia del fenómeno macrocriminal y multidimensional de las organizaciones armadas.

Desde entonces, se han tenido reuniones diarias con el fin de crear y concertar este diagnóstico como primer paso para un verdadero plan de acción. Sin embargo, pareciera quedar la idea, para el Gobierno Nacional, de la ya existencia y aprobación de los lineamientos de política pública que luego del diagnóstico se evaluará. Frente a esto es necesario anotar que lo que realmente existen son dos propuestas: una

⁹ Ver audiencia en: <https://www.youtube.com/watch?v=hPNnWtxnqSA>

gubernamental a cabeza de la OACP y otra de la sociedad civil, de forma que el Gobierno entrante sólo cuenta con dos productos reales de la CNGS: su reglamento y un diagnóstico sobre el enfoque de género, pero queda aún con la titánica labor de construir la verdadera política pública y el plan de acción que de ella se derive.



NO
ESTÁN
MAT

CAPÍTULO 2

A PASO LENTO



Un Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida (SPARR) inoperante

El decreto 2124 del 17 de diciembre de 2017 reglamenta el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida SPARR, en virtud de lo estipulado en el punto 3.4.9 del Acuerdo Final titulado: “Instrumento de prevención y monitoreo de las organizaciones criminales objeto de este acuerdo”¹⁰. La función principal del Sistema es la de advertir los riesgos que enfrenta la población civil y, acorde con ello, articular una respuesta rápida estatal a escala nacional y territorial tendiente a la mitigación de los mismos, tomando en cuenta enfoques territoriales, étnicos y de género. En esa medida, el sistema se constituye en una valiosa herramienta de una política de garantías para el ejercicio de la labor de la defensa de los derechos.

El sistema está integrado por dos componentes: i) el de la advertencia del riesgo mediante la emisión de una alerta temprana a cargo de la Defensoría del Pueblo y ii) el de respuesta y reacción rápida, coordinado por el Ministerio del Interior a través de la Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Por su parte, su funcionamiento se lleva a cabo en tres etapas: i) la emisión de la alerta temprana; ii) la articulación de la respuesta y acción rápida estatal tendiente a la adopción de las medidas de mitigación del riesgo por medio de la CIPRAT, de la que hacen parte el Ministro/a del Interior,

¹⁰ *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, p. 94. En: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fo-ros2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

de Defensa, Director/a de la Unidad Nacional de Protección (UNP), el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director/a de la Policía Nacional y el de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) o sus respectivos delegados; y por último iii) el seguimiento a las alertas tempranas y la respuesta estatal dada a las mismas, responsabilidad que vuelve a estar a cargo del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y que debe realizarse en un periodo de nueve meses a partir de la emisión de la alerta temprana¹¹.

Aunque el Sistema de Alertas Tempranas hace parte de la Defensoría del Pueblo desde tiempo atrás, del cambio establecido a partir del Acuerdo Final de Paz merecen destacarse tres aspectos: i) la consagración de la autonomía en la emisión de la alerta temprana por parte de la Defensoría del Pueblo; ii) la definición precisa de cómo la responsabilidad del ejecutivo no es entrar a reconsiderar el riesgo advertido, sino articular las acciones a adoptar como respuesta; y iii) la obligación de seguimiento de la alerta, lo que posibilita evaluar la oportunidad y pertinencia de la respuesta estatal.

En esencia, el SPARR, en lo que se refiere al ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos, *contribuye a materializar la obligación de garantía del derecho a defender* de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte CIDH), tomando en cuenta que dicha obligación conlleva la de prevenir violaciones a los derechos humanos contra personas defensoras adoptando las medidas que se consideren necesarias¹².

En ese orden de ideas, el Estado colombiano está obligado a garantizar el derecho a defender los derechos humanos previniendo de las posibles afectaciones a la vida, la integridad personal y la libertad que puedan presentarse contra las personas defensoras en ejercicio de su labor. En

.....
¹¹ Decreto 2124 de 2017, artículos 6, 8 y 14.

¹² Dejusticia, *Amicus Curiae* del 5 de octubre 2021, expediente de tutela [T-AC 8018193](#) sobre la violencia contra líderes sociales.

consecuencia, el SPARR como dispositivo estatal requiere que sus dos componentes (advertencia del riesgo y respuesta) *actúen con la debida diligencia con miras a hacer efectiva la prevención*, bajo la premisa de que todo riesgo advertido debe ser mitigado rápida y oportunamente. Si uno de los componentes falla y se materializan los riesgos advertidos, no solamente se ve afectada la defensa de los derechos humanos y la credibilidad y confianza en la institucionalidad, sino que se estaría incumpliendo con la obligación internacional de garantía del derecho a defender los derechos humanos.

El incremento del riesgo pese a la advertencia

Pasados más de cuatro años de la expedición del decreto de reglamentación del sistema, las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos, lejos de disminuir, se han ido incrementado progresivamente, el Programa Somos Defensores ha registrado en su sistema de información del 1º de enero de 2018 al 30 de marzo de 2022, tres mil ochocientos sesenta y ocho agresiones contra personas defensoras de DD. HH., de las cuales seiscientos setenta corresponden a asesinatos. Lo anterior lleva a preguntarse: ¿que está fallando en materia prevención y más concretamente en la implementación del sistema de prevención y alerta para la reacción rápida?

A partir de diciembre de 2017 a junio de 2022 se han emitido doscientas cuarenta alertas tempranas, siendo el año 2018 el que registra el mayor número con ochenta y seis alertas; durante el 2019 y el 2020 la emisión de alertas disminuye en relación al 2018, pero mantienen un rango similar; no obstante, llama la atención la disminución significativa de alertas prácticamente a la mitad en el año 2021 en el que si bien, por ejemplo, el Programa Somos Defensores registra una disminución de

los asesinatos, no sucede lo mismo con el conjunto de agresiones en las que señala un incremento del 3% en relación con el año 2020¹³.



La población sobre la cual más se advierten riesgos en las alertas son las personas defensoras de DD. HH. y quienes ejercen el liderazgo social. En ciento noventa y siete alertas emitidas entre el 1º de enero de 2018 al 31 de agosto de 2021 se advierten riesgos contra este sector. Antioquia (31), Chocó (28), Cauca (20), Valle del Cauca (20) y Nariño (18) son los territorios de mayor concentración de riesgos advertidos; la amenaza la conducta más recurrente y, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), quienes figuran en el primer lugar como presunto autor de las mismas¹⁴. El ELN, distintos grupos disidentes de las FARC-EP, el EPL, las Águilas Negras y los Rastrojos son

.....

¹³ Programa Somos Defensores, *El Teatro de las sombras*. En: <https://drive.google.com/file/d/1-cyEWpykRlGU57cO-kNZFHmcTvlOjLy/view>

¹⁴ FIDH et al., *Colombia muertes anunciadas, diagnóstico sobre la prevención de homicidios de población vulnerable* (2018-2020), pp. 24-25. En: https://www.fidh.org/IMG/pdf/fidh_rapport_muertes_anunciadas_def_web.pdf

también, en ese orden, estructuras armadas al margen de la ley que de manera recurrente son mencionadas en las alertas tempranas en las que se advierten riesgos contra esta población¹⁵.

Existen igualmente cinco alertas de carácter nacional en las que se advierten riesgos contra las personas defensoras de DD. HH. y quienes ejercen liderazgo social, estas son: la alerta 022 de 2018 referida a la elecciones del Congreso, la alerta 026-18, sobre riesgos a los liderazgos sociales y que cuenta con un informe de seguimiento que señala la permanencia del riesgo; la alerta 035-19, referida a las elecciones regionales, cuyo informe de seguimiento también reiteró los riesgos; la alerta 018-20 sobre los riesgos en el contexto de la pandemia de Covid -19 y finalmente la alerta 004-22 sobre las elecciones al Congreso y la particular elección por primera vez de las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (CTEP) con su respectivo informe de seguimiento que da cuenta del cómo los riesgos, lejos de disminuir, se acrecientan.

La revisión de los tres informes de seguimiento de estas cinco alertas nacionales permite señalar cómo los riesgos no disminuyeron con posterioridad de la emisión de la alerta y la respuesta estatal denota un bajo cumplimiento de las recomendaciones incorporadas a cada una de las alertas objeto de informe. En efecto, el Informe de Seguimiento a la Alerta Temprana 026 de 2018 afirma:

el escenario de riesgo para estos activistas persiste en los tres componentes estructurales mencionados en la AT 026-18 (...) Tal situación es posible determinarla por el incremento de hechos victimizantes contra líderes sociales con posterioridad a la emisión de la Alerta Temprana 026 y a la persistencia de los factores de riesgo en el territorio como el accionar de grupos armado ilegales contrarios a las acciones de los líderes sociales, la agudización de la confrontación armada, la exacerbación de

¹⁵ Ibid.

la polarización política en el país por el cambio de Gobierno y la falta de respuesta efectiva del Estado en materia de protección a personas defensoras y acciones preventivas eficaces, así como la lentitud en la adjudicación de responsabilidad penal para las conductas vulneratorias contra la vida, integridad personal y en general, las garantías a la defensa de los derechos humanos en Colombia(...)¹⁶.

El informe muestra cómo no solamente el riesgo persistió con posterioridad de la emisión de la alerta, sino que las agresiones aumentaron. En materia de homicidios, en el 46% de los municipios su registro fue superior al de la alerta temprana y un 75% de ellos se produjeron en lugares advertidos en la misma. Al momento de la emisión de la alerta se registraron un total de seiscientos noventa y siete agresiones en las modalidades de amenazas, atentados y homicidio, en el informe de seguimiento el registro de estas mismas agresiones es de mil trescientas treinta y cinco, lo que equivale a un aumento de más del 90%¹⁷.

En cuanto a la calidad de la respuesta a la alerta, el informe señala cómo existen dos características del abordaje estatal que le restó importancia a la iniciativa y a la respuesta de las instituciones que conforman el SPARR. En primer lugar, por parte del Gobierno Nacional, la adopción de cifras del fenómeno de ataques contra defensores no tuvo en cuenta casos registrados por el SAT ni los procesos de articulación interinstitucional que se habían adelantado por OACNUDH, la Defensoría del Pueblo y el Programa Somos Defensores, cuya finalidad fue establecer una metodología conjunta de registro de amenazas, ataques y homicidios contra defensores. Y de otra parte, el abordaje por parte del Gobierno se centró en los homicidios, perdiéndose así la oportunidad de

.....
¹⁶ Informe de Seguimiento a la Alerta Temprana 026 de 2018, sobre riesgos contra líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos. En: <https://alertassg.blob.core.windows.net/informes/023.pdf>

¹⁷ Serna Arbeláez, T. (2021), *Las obligaciones de respeto y garantía en ddhh aplicadas al sistema de alertas tempranas: un análisis desde la situación de los líderes sociales en colombia*. Maestría en Derecho internacional, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, Bogotá.

observar el fenómeno en toda su magnitud y se minimizó la gravedad de la situación de asedio a los defensores. De igual forma, la escasez de acciones de reconocimiento de la labor de los defensores por parte del Gobierno dejó intacto el ambiente de estigmatización y señalamiento contra defensores de derechos humanos, hecho que contradice los compromisos del Estado relativos a la prevención y protección de personas en riesgo¹⁸.

Esta dinámica de recrudescimiento de los ataques contra defensores se confirma con la Alerta Temprana 035 de 2019 que llamó la atención sobre la incidencia de los certámenes electorales en el fenómeno de violencia política en la regiones. Nuevamente en el Informe de Seguimiento de 22 de octubre de 2019 se establecía la persistencia de la situación de riesgo de los defensores en buena parte del país aun luego de emitidas las Alertas Tempranas, pues la reacción estatal no logró tener un impacto real en la situación de las personas en riesgo. Y aunque el Informe registra una leve disminución en el registro de homicidios a personas defensoras y líderes/as sociales, omite casos de atentados y amenazas, en donde se puede evidenciar que en su conjunto se siguen incrementando los ataques contra defensores/as¹⁹. El Informe de seguimiento a

¹⁸ El Informe de seguimiento de la Alerta Temprana 026 de 2018 da cuenta de los instrumentos creados con ocasión de los Acuerdos de Paz de la Habana en 2016, a saber: “se estructuraron varios instrumentos normativos para la protección de derechos de los líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos, mediante la expedición de los decretos 2252 (Alcaldes y Gobernadores son Primeros Respondientes en la protección y prevención de líderes sociales), 2078 (mecanismos de protección colectiva), 1581 (política pública de prevención a violaciones a los derechos humanos) y 898 (Creación de Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía) de 2017 así como el decreto 660 de 2018 (Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios), para complementar la ruta de protección del decreto 1066 de 2015 conocida como el Programa de Protección a Personas en Riesgo. Del decreto 1581 se destaca, que adopta la política pública de prevención, que la institucionalidad debe adelantar la gestión del riesgo en tres dimensiones: prevención temprana, prevención urgente o protección y garantías de no repetición”.

¹⁹ Informe de Seguimiento No. 090, a la Alerta Temprana 035 de 2019. En: <https://altasstg.blob.core.windows.net/informes/090.pdf>

la Alerta 004 de 2022 reconoce que la respuesta estatal ha sido tardía y no ha tenido el efecto esperado en materia de prevención y protección de los defensores. A esto se suma la ineficacia de las acciones de protección en las zonas de Circunscripciones Territoriales de Paz (CTEP/CITREP). Los homicidios contra personas defensoras y liderazgos sociales registrados por la Defensoría del Pueblo durante el primer trimestre del 2022 ocurrieron en cincuenta municipios, de los cuales el 90% fueron advertidos en la alerta temprana 004 del 2022²⁰, con lo cual nuevamente se constata la consumación del riesgo advertido.

Tal situación de consumación de los riesgos advertidos que se ha convertido en una constante que se repite alerta tras alerta pone de manifiesto que el CIPRAT no está cumpliendo con el estándar de debida diligencia en la articulación de la respuesta y acción rápida estatal tendiente a evitar que el riesgo se consume. Para Mateo Gómez, exdirector del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, esta situación:

digamos, no es la excepción, sino es la regla general, y diría yo, y en eso sí sería muy preciso, no solamente, por la inadecuada atención de las alertas o por la falta de efectividad de las respuestas rápida, sino especialmente, porque los actores armados y la arbitrariedad con la cual operan, pues muchas veces son mucho más rápido que la respuesta. Entonces sí, lamentablemente, lo vemos, lo estamos constatando día a día como los escenarios de riesgo se van consumando(...), el indicador de éxito de los componentes del Sistema de Alertas Tempranas es uno, que es la mitigación de los escenarios de riesgo, entonces, fracasamos si no logramos mitigar los riesgos y si no logramos mitigar los riesgos, será por causa de que la respuesta estatal no ha sido suficiente y diligente²¹.

²⁰ Defensoría del Pueblo, Informe de Seguimiento No. 010-22 a la Alerta Temprana No. 004 de 2022 documento de advertencia nacional por Proceso Electoral 2022.

²¹ Home, K. A., (2019). *El rol de la defensoría del pueblo de colombia en el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida. Su incidencia en la responsabilidad extracontractual del estado*. Tesis de Máster en Derecho con énfasis en Público en la

Dicha falta de debida diligencia en la respuesta y reacción rápida de las alertas, de la cual se deriva un serio cuestionamiento al funcionamiento de la CIPRAT reviste de tal gravedad, que, de las ciento noventa y siete alertas emitidas entre el 1º de enero de 2008 y agosto de 2021 en aproximadamente el 66% de los territorios mencionados, se asesinó al menos una persona que ejercía liderazgo social; es decir, que se produjeron agresiones que afectaron el derecho a la vida, pese al riesgo advertido. Personas defensoras desde su pertenencia étnica, comprometidas con la implementación del acuerdo de paz y con causas vinculadas con la defensa del medio ambiente y el territorio resultaron ser las más afectadas²².

Tanto el Instituto Kroc en el marco del seguimiento a la implementación al Acuerdo Final de Paz, como la Procuraduría General de la Nación han identificado graves fallas en el funcionamiento del CIPRAT que tienen que ver con la debida articulación de las entidades en la respuesta a dar al riesgo advertido, la falta de una metodología para responder y la ausencia de un mecanismo claro de seguimiento a las acciones adoptadas para dar respuesta²³. Adicionalmente, pese a que en el decreto 2124 de 2017 se consagra la obligación de propiciar la participación de organizaciones sociales, defensoras de derechos humanos y comunidades (art. 15) esta no se ha dado, lo que, sumado a la reserva legal a que están sometidas las decisiones y actas de la CIPRAT tanto a escala nacional como territorial (art. 20, decreto 2024 de 2017), hace que la posibilidad de participar y monitorear las acciones de respuesta por parte de organizaciones y comunidades en riesgo sea prácticamente inexistente; tampoco se ha dado la necesaria y debida comunicación y

Facultad de Jurisprudencia Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, pp. 18-ss.

²² FIDH *et al.*, (2018-2020). *Colombia muertes anunciadas, diagnóstico sobre la prevención de homicidios de población vulnerable*, p. 29. En: https://www.fidh.org/IMG/pdf/fidh_rapport_muertes_anunciadas_def_web.pdf

²³ Dejusticia, *Amicus Curiae* del 5 de octubre 2021, expediente de tutela **T- AC 8018193** sobre la violencia contra líderes sociales.

coordinación con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad de acuerdo al decreto Ley 154 de 2017²⁴.

La falta de una debida diligencia por parte de la CIPRAT para dar una respuesta oportuna, adecuada y pertinente a los riesgos advertidos en las alertas ha merecido también la reacción de la JEP a través del Auto AI-016-2021, expedido en el marco de las Medidas Cautelares de protección colectiva a excombatientes de las antiguas FARC-EP, en proceso de reincorporación. En el auto referido la JEP señala que

del estudio de las respuestas recibidas no se refleja un verdadero compromiso de esta Comisión con el seguimiento, articulación y reacción inmediata y eficaz, a nivel interinstitucional, que se traduzca en respuestas extraordinarias y sin dilaciones, a especiales situaciones de riesgo, amenaza o vulnerabilidad²⁵.

De otro lado, la obligación de la Defensoría del Pueblo de producir los informes de seguimiento en un término de nueve meses con posterioridad a la alerta tampoco se viene cumpliendo a cabalidad. De las cinco alertas de carácter nacional que incorporan advertencias de riesgo para las personas defensoras de DD. HH., dos de ellas la 022 de 2018 y la 018 de 2020 no cuentan con informe de seguimiento. Según la muestra acotada que sirvió de base para el informe realizado por la FIDH con el apoyo del CAJAR y el Programa Somos Defensores, titulado *Colombia muertes anunciadas*, se observa cómo de doce alertas tempranas en las que se identificó que se han materializado riesgos de homicidios contra personas defensoras, excombatientes y masacres, ocho de ellas no cuentan con el informe de seguimiento a pesar de haberse cumplido el plazo²⁶. Por esta razón, el Auto SAR AI-016-2021 de la JEP también

.....
²⁴ Ibid., ver al respecto también Comisión Colombiana de Juristas, *El riesgo de defender y liderar*, octubre 2020. En: <https://bit.ly/3zww6r3>

²⁵ JEP, Auto SAR AI-016-2021, Bogotá 26 de febrero de 2021.

²⁶ FIDH et al., (2018-2020). *Colombia muertes anunciadas, diagnóstico sobre la prevención de homicidios de población vulnerable*, p. 38. En: https://www.fidh.org/IMG/pdf/fidh_rapport_muertes_anunciadas_def_web.pdf

señala una debilidad en el seguimiento de las alertas que obliga a fortalecer los equipos al interior del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo que se ocupan de este trabajo, pero va más allá al considerar que su labor de seguimiento no se puede limitar a la emisión de oficios de requerimiento²⁷.

Ahora bien, es importante aclarar también que, aunque la elaboración de los informes es responsabilidad de la Defensoría del Pueblo, no es la única entidad a la que le corresponde hacer seguimiento de las Alertas Tempranas. Están llamadas también a hacer su propio seguimiento el Ministerio del Interior en su calidad de Secretaria Técnica del CIPRAT²⁸, los entes territoriales involucrados en las alertas²⁹ y la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la acción preventiva que está llamada a cumplir y el poder disciplinario que ejerce.

No obstante, llama poderosamente la atención la ausencia por parte del Defensor del Pueblo de la magistratura moral que está llamado a ejercer frente a los riesgos advertidos por su propia entidad y ante la falta de diligencia de la respuesta estatal que igualmente constatan sus informes de seguimiento. Justamente el poder de la magistratura moral radica en la capacidad para llamar la atención de las autoridades y de la ciudadanía en general sobre la gravedad de la situación, elevando su voz, para con ello persuadir e incidir para que las autoridades actúen proporcionando una respuesta efectiva. Incluso le estaría dado al Defensor ir más allá y hacer hacer uso de las facultades que le otorga

²⁷ JEP, Auto SAR AI-016-2021, Bogotá 26 de febrero de 2021, p. 9.

²⁸ El artículo 17 del decreto 2124 de 2017 establece como el componente de respuesta rápida debe diseñar e implementar una batería de indicadores para la evaluación periódica de sus actividades y gestiones de respuesta institucional. Dicho seguimiento debe ser incluido en los informes a entregar a la Alta instancia del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).

²⁹ Las instancias territoriales para la reacción rápida, cumplen las mismas funciones que el CIPRAT que les sean compatibles y por tanto deben igualmente hacer seguimiento de la respuesta dada a las alertas y evaluar el impacto de las medidas adoptadas, según el artículo 13 del decreto 2124 de 2017.

el decreto 025 del 2014 para interponer acciones en defensa la constitución, el interés general y la ley ante cualquier autoridad, lo cual le permitiría activar acciones disciplinarias o judiciales por la no atención de la obligación de prevención de diferentes instituciones, materializado en el incumplimiento de las recomendaciones de las alertas tempranas y la consumación de los riesgos advertidos.

En cuanto al papel que puede cumplir la Procuraduría en el seguimiento de las Alertas Tempranas, la situación no es muy diferente y aunque ante la JEP, en el marco de las medidas cautelares, dicha institución hizo referencia a la importancia de que existan

seguimientos consolidados y conclusivos con el concurso y articulación de la CIPRAT que permita evidenciar de manera puntual los eventuales incumplimientos institucionales graves, reiterativos o silencios renuentes que, sustentados de una manera debida, contengan la información necesaria que permita a la Procuraduría la toma de decisiones en perspectiva preventiva o disciplinaria³⁰.

Lo cierto es que tampoco se constata una iniciativa contundente por parte de la Procuradora General de la Nación orientada a hacer valer sus funciones preventivas y disciplinarias con miras a buscar que haya una respuesta estatal rápida y diligente a los riesgos advertidos en las alertas.

En relación a la CIPRAT, no es de extrañar que no sea el escenario de articulación de respuesta estatal a las advertencias de riesgo que debiera ser, y que ni existan indicadores para el seguimiento de las Alertas Tempranas; su baja respuesta se constituye, más bien, en una expresión más del negacionismo que ha mantenido el Gobierno actual en cuanto a la gravedad de la situación que enfrentan las personas defensoras y liderazgos sociales y la falta de voluntad política para implementar el Acuerdo Final de Paz.

³⁰ JEP, Auto SAR AI-016-2021, Bogotá 26 de febrero de 2021, p. 14.

El Defensor del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior se han convertido en un círculo vicioso en el que las primeras han perdido su independencia e imparcialidad frente al Gobierno. Esta falta de control sobre la obligación de articular la respuesta estatal frente los riesgos advertidos contra las personas defensoras de DD. HH. y liderazgos sociales, liderada por el Ministerio del Interior, ha contribuido a desdibujar una valiosa herramienta para la prevención de agresiones en su contra como lo es el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, SPARR. En el entretanto, los riesgos advertidos continúan consumándose y las agresiones contra esta población aumentan tanto en entornos rurales como urbanos y sin embargo, siguen manteniendo su apuesta por la paz.



CAPÍTULO 3 PLURAL E INCLUYENTE



El desafío de un nuevo paradigma para la protección colectiva con enfoque diferencial

Los derechos de las personas defensoras en Colombia cuentan con un amplio margen de protección que cobija la totalidad del ordenamiento normativo interno que es a su vez informado por las disposiciones de los convenios y tratados internacionales en la materia en virtud del bloque de constitucionalidad. La obligación de protección de los defensores de derechos humanos se deriva de su contribución esencial al funcionamiento del Estado. Los derechos humanos “ocupan un lugar preferente en el plano jurídico por el menosprecio que en muchos países existe respecto de la vida humana”³¹ y sus defensores, en consecuencia, son también esenciales para mantener la centralidad de los derechos humanos en las relaciones sociales. Fortalecer su protección y garantizar sus derechos es a la vez un mecanismo de ratificación y de fortalecimiento del Estado social de derecho. En consecuencia, el deber de protección se refuerza en la medida en que la falla del Estado en sus obligaciones cumple un doble rol en tanto fundamento de la existencia de las y los defensores como de uno de los principales riesgos a los que se ven enfrentados.

Este deber de protección no se puede quedar en obligaciones ambiguas o grandes aspiraciones democráticas, sino que, por el contrario, debe materializarse en acciones concretas que permitan de manera eficiente

³¹ Corte Constitucional, Sentencia T 590 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, núm. 6.1.

identificar el riesgo para así estar en condiciones de adoptar medidas idóneas que estén destinadas a prevenir su concreción. Hacia esta dirección apunta el “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios” previsto en el AFP y materializado en el decreto 660 de 2018.

El estado de la cuestión frente a la protección colectiva

Como ha sido enfáticamente señalado por las organizaciones de la sociedad civil, la adecuada identificación de los riesgos a los que están sometidos conduce a la conclusión necesaria de una *dimensión de orden colectivo* y no exclusivamente individual de los factores de amenaza presentes en el ámbito territorial en el que desempeñan su labor como defensores:

Como ha insistido esta corporación en reiterados pronunciamientos (Auto 200 de 2007, Auto 266 de 2009, Auto 321 de 2015, Auto 373 de 2016) lo que se requiere son esfuerzos de articulación interinstitucional que reconozcan las realidades sociales, culturales, económicas y políticas y que permitan potenciar las prácticas comunitarias de protección y cuidado que ya existen en los territorios pese a no contar con el respaldo ni el reconocimiento de la institucionalidad. La protección colectiva no es igual a la sumatoria de medidas individuales ni el uso compartido de esquemas de protección por varios integrantes de una organización o comunidad, por el contrario, implica un primer paso en el cambio del paradigma de la protección cuando lo que se requiere es adoptar medidas que protejan la defensa de los DD. HH. que se ejerce desde una colectividad³².

Pese a la existencia de disposiciones normativas tendientes a brindar protección desde un enfoque consistente con estas necesidades,

³² Óscar Gerardo Salazar, líder campesino (Tutelante). Intervención durante Audiencia Pública - Medidas de Protección para la población líder y defensora de derechos humanos ante la Corte Constitucional. Abril 28 de 2022.

el funcionamiento de las medidas de protección colectivas en el marco del *decreto 2078 de 2017 (Ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades)*, cuya coordinación está en cabeza de la UNP y el Ministerio del Interior, ha resultado deficiente y poco idóneo para contrarrestar las fuentes de riesgo de naturaleza colectiva.

La ruta de protección colectiva que carece de un análisis de contexto integral respecto de las condiciones particulares de organizaciones y comunidades ha resultado en la implementación de esquemas de protección individuales en favor de una pluralidad de sujetos de una misma comunidad u organización o al otorgamiento de esquemas para ser usados por varios integrantes de las mismas, que en muchas ocasiones terminan convirtiéndose en factor de tensión entre los miembros de las organización y/o comunidad beneficiaria de la medida.

Ante las solicitudes de los destinatarios de la ruta de adoptar medidas como el fortalecimiento organizativo, el impulso de iniciativas comunitarias, la construcción de infraestructura para la protección colectiva, la instalación de antenas o la implementación de sistemas de alerta comunitaria, la Unidad Nacional de Protección como entidad responsable responde señalando que esas alternativas de protección *no corresponden a su marco funcional*, ni a lo establecido por el decreto 2078 de 2017³³, en consecuencia desbordan su competencia y no cuentan con una asignación presupuestal que permita su concertación con la comunidad y posterior puesta en marcha.

Al respecto, resulta pertinente insistir en la necesidad de reconocer que el deber de protección no es competencia exclusiva de la Unidad Nacional de Protección (UNP); la garantía de los derechos de los liderazgos

³³ Por el cual se adiciona el capítulo 5, del título 1, de la parte 4, del Libro 2 del decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.

sociales y personas defensoras de los derechos humanos exige, por el contrario, un altísimo nivel de articulación interinstitucional en el propósito de identificar de manera asertiva los riesgos a los que están sometidas las comunidades, sus organizaciones y líderes, la naturaleza de esas amenazas, con miras a definir las medidas más adecuadas para mitigarlos y, en consecuencia, disponer de los recursos que permitan implementar medidas y acciones concretas.

Además de las deficiencias señaladas en relación con la ruta de protección colectiva a cargo de la Unidad Nacional de Protección, uno de los aspectos más problemáticos ha sido la continua negación de la participación efectiva de la sociedad civil y de sus organizaciones en la estructuración de la política pública de garantías y derechos humanos. Así, el Gobierno Nacional ha insistido en el impulso de iniciativas que restringen la participación y son funcionales únicamente a su enfoque en materia de protección.

Por su parte, el decreto 660 de 2018 contó en su proceso de formulación con una amplia participación de organizaciones y plataformas de la sociedad civil, de la cual se deriva una importante legitimidad. En ese proceso se logró recoger las experiencias de las comunidades que han venido desarrollando e implementando formas propias de seguridad y protección ante la ausencia de medidas idóneas para ello por parte del Estado.

Las guardias campesinas, indígenas y cimarronas, los comités veredales, corregimentales y municipales, los promotores de paz y convivencia, las redes de derechos humanos, las misiones de verificación, la disposición de casetas a manera de refugios humanitarios, los sistemas de alerta comunal, entre otras muchas iniciativas sociales, han sido la forma empleada por las comunidades (particularmente rurales) para hacerle frente a los múltiples riesgos que existen en sus territorios sin contar con respaldo por parte de la institucionalidad, pese a que pudieran ser apoyadas dentro del abanico de posibilidades consagradas por el decreto 660 de 2018.

Las estrategias comunitarias para el cuidado colectivo han mostrado impactos positivos en la transformación de las condiciones de garantías, especialmente para los habitantes de la ruralidad a partir del fortalecimiento del tejido social y de los lazos comunitarios en defensa de los derechos humanos. Como modelo alternativo y a su vez complementario de las medidas de protección de carácter individual, la protección colectiva coadyuva en el reconocimiento de la legitimidad de las iniciativas organizativas de la sociedad civil. En otras palabras, resalta la valía de comunidades que pese a las condiciones desfavorables del contexto en el que desempeñan su labor, asumen la defensa de los derechos humanos como su aporte al fortalecimiento de la democracia.

El reto de construir un diagnóstico aterrizado del estado actual de la implementación del Programa Integral creado en virtud del decreto 660 pasa por la imperativa necesidad de contar con la información, percepciones y sentires de las comunidades y organizaciones destinatarias de este modelo de protección. Para ello, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos CSSP realizó seis encuentros territoriales en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Casanare, Antioquia, Magdalena y la región del Pacífico nariñense que contaron con la participación de organizaciones y comunidades de los más diversos sectores sociales. De igual manera, se llevó a cabo en el mes de diciembre el Encuentro Nacional sobre la Política Pública de Prevención, Protección y garantías para Líderes, Lideresas, Organizaciones y Comunidades al que asistieron más de cien líderes sociales y defensores de derechos humanos en representación de setenta y cinco procesos organizativos provenientes de dieciséis departamentos del país.

En ambos niveles de balance de la implementación del Programa Integral (territorial y nacional) se identificó una notoria falta de voluntad política por parte del Gobierno Nacional para llevar a cabo e impulsar las medidas contenidas en el decreto 660 de 2018, lo que responde, a criterio de defensores, organizaciones y comunidades a una visión tradicional, equívoca e insuficiente en materia de protección, garantías y derechos humanos. El Gobierno insiste en la protección material individual y

desconoce la existencia de un instrumento normativo como este decreto que brinda un marco de actuación que comprende medidas tanto materiales como inmateriales desde un enfoque colectivo y diferencial.

A esta problemática se suman causas más específicas como la inoperancia real del Ministerio del Interior en la puesta en marcha de los Comités Técnicos del Programa que habilitan la implementación de los criterios de priorización establecidos como requisitos de operación de las medidas y rutas de acción creadas por el decreto, y lo que podría denominarse como una falacia funcional desde la cual el Gobierno Nacional ha argumentado en espacios de interlocución con la sociedad civil que: 1. La responsabilidad de la implementación del programa corresponde principalmente a las entidades territoriales; 2. La falta de disponibilidad presupuestal para la implementación está ligada a la falta de solicitudes desde los territorios para que se adopten las medidas del programa.

Sobre este último aspecto, vale la pena recordar que el Programa Integral reglamentado por el decreto 660 de 2018 forma parte integral del SISEP y al ser este uno de los pilares del Acuerdo Final de Paz, la consecuencia en términos presupuestales fue su inclusión dentro de los indicadores del Plan Marco de Implementación en tanto instrumento orientador de las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz en lo que tiene que ver con su incorporación en los Planes Nacionales de Desarrollo (a 15 años) en los términos establecidos por el Acto Legislativo 01 de 2016. Así, la implementación del programa (no solamente su creación mediante instrumento normativo) fue incorporada como meta trazadora 2017-2026 bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior³⁴.

El Gobierno Nacional ha indicado que para la vigencia 2022 el presupuesto asignado al Programa es de \$532.079.300, de los cuales \$416.880.000

³⁴ Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Plan Marco de Implementación. Fin del Conflicto. Metas trazadoras, p. 85.

son para el primer componente de Medidas Integrales de prevención, seguimiento y protección. Resulta llamativo que el 78.3% de todo el presupuesto del programa se destine tan sólo en el primer componente, dejando \$115.199.300 para sus tres componentes adicionales, es decir, \$38.399.766 para cada uno de ellos. Un presupuesto a todas luces insuficiente para los componentes de promotores/as comunitarios/as de paz y convivencia, protocolo de protección para territorios rurales y de apoyo a la actividad de denuncia que, como se verá más adelante, han carecido de acciones concretas de implementación y requerirían un fortalecimiento.

Tal presupuesto es igualmente insuficiente frente a las setenta y dos solicitudes de organizaciones, comunidades e incluso órdenes judiciales³⁵ y resulta siendo el principal criterio de priorización para atender las solicitudes de protección colectiva en el marco del programa. En efecto, el Gobierno Nacional ha informado que para el 2022 se van a priorizar cuatro comunidades, rechazando al 94.5% de las solicitudes realizadas específicamente por la limitación presupuestal que no permite cobijar un mayor número, pese a que discursivamente el Estado ha ligado la falta de asignación presupuestal a la falta de petición de implementación de las comunidades.

La apuesta gubernamental por el programa de protección individual y material a cargo de la UNP es evidente en la asignación presupuestal. El rubro presupuestal asignado al programa de protección colectiva de la UNP para la vigencia de 2022 es de \$3.625.000.000, de forma que el monto asignado para el decreto 660 constituye apenas el 14.6% de lo establecido para el programa de la UNP y este a su vez representa tan sólo el 0.27% de los gastos de toda la entidad. Así, la apuesta gubernamental en términos materiales se enfoca: (i) principalmente hacia la protección individual; (ii) la colectiva se canaliza a través del programa de la UNP que en todo caso es insuficiente en relación el presupuesto

³⁵ Información obtenida a través de la participación en los Comités Técnicos del Programa.

global de la Unidad; y (iii) asigna un presupuesto irrisorio al decreto 660, obstaculizando así su desarrollo.

De otro lado, la falta de regularidad presentada entre 2018 y 2021 en el funcionamiento de los Comités Técnicos, cuya labor consiste en el direccionamiento y la operatividad del programa no sólo ha frenado el desarrollo de medidas tales como los Planes Integrales de Prevención (PIP), elemento clave para la dinamización de los componentes de Medidas Integrales de Prevención, Seguimiento y Protección y del Protocolo para Territorios Rurales, sino también la revisión de requisitos para la acreditación de personas como promotoras comunitarias de paz y convivencia. Aunado a lo anterior, la deficiente convocatoria a las sesiones de los comités operativos ha afectado la posibilidad material de participación de la sociedad civil en la dirección del Programa Integral.

Aunque dentro de los comités se tiene prevista la participación de dos delegados de la sociedad civil elegidos por la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular –CACEP y la Mesa Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos, la baja operación que caracteriza a estas instancias lleva a que dicha participación simplemente no tenga lugar.

Lo anterior constituye un abierto desconocimiento a los deberes establecidos en cabeza del Ministerio del Interior y a los principios de concurrencia, complementariedad y colaboración armónica que de conformidad con el decreto presuponen un rol dinamizador, de soporte e impulso para la materialización de las instancias y medidas del Programa Integral. Para contar con un panorama general, a continuación se relacionan los principales hallazgos del balance del estado actual de implementación para cada uno de sus componentes:

Medidas integrales de prevención, seguridad y protección

En relación con el avance en la implementación de las Medidas Integrales de Prevención, Seguridad y Protección valga reseñar que la información disponible tanto desde el Ministerio del Interior a través

de su dirección de Derechos Humanos como desde fuentes comunitarias coinciden en que el mecanismo de implementación ha sido el de los denominados “pilotos”, cuyo desarrollo se ha restringido a espacios diagnósticos y a la construcción de los Planes Integrales de Prevención en los que las comunidades y organizaciones proponen en concreto las medidas que se ajustan a las condiciones contextuales de los riesgos a los que se enfrentan.

Sin embargo, a corte del primer trimestre del año 2022, en los pilotos existentes³⁶ se presentan dificultades en materia de socialización de la normativa, la elaboración y/o actualización de diagnósticos e identificación y concertación de medidas e incluso las medidas concertadas no están en ejecución. En todos los casos se presenta una disparidad de criterios en la evaluación de los avances entre el Ministerio del Interior y los beneficiarios, pues mientras la entidad manifiesta que existen

³⁶ Los pilotos de implementación del decreto 660 de 2018 son a la fecha: Comunidad de San Pedrito en la zona rural del Municipio de San José de Uré-Córdoba, Asociación de Desplazados de Bocas de Napi ASODESBONA, Municipio de Guapi-Cauca, Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, zona rural del Municipio de Tumaco-Nariño, FEDEMETAS-Meta, Ruta Pacífica de las Mujeres-Valle del Cauca, FEDEJUNTAS-Valle del Cauca, Marcha Patriótica Capítulo Cauca, Comunidad de Micoahumado-Bolívar, Fundación Social Córdoba Controversial CORDOBERXIA-Córdoba, Fundación Mujer con Valor-Cauca, Organización para el Desarrollo Urbano y Campesino-ORDEURCA-Cauca, Juntas de Acción Comunal de Cúcuta-Norte de Santander, ASOCPUERTOASÍS-Putumayo, Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado –MOVICE Capítulo Valle del Cauca, Corporación Social para la Asesoría y Capacitación Comunitaria –COSPACC-Casanare, AFRODES-Valle del Cauca, Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba –ASCSUR-COR-Córdoba, Personas excombatientes en el municipio de Algeciras-Huila, Población y líderes del sector de San Jorge, Sucre, incluyendo El Playón y la región La Mojana-Sucre, Asociación Alianza Departamental de Organizaciones de Mujeres Tejedores de Vida-Putumayo, Asociación Alianza Departamental de Organizaciones de Mujeres Tejedores de Vida-Antioquia y Bolívar, Marcha Patriótica Nacional, Marcha Patriótica Capítulo Córdoba, Organización Mujeres Constructoras de Paz vinculadas a la implementación del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos –PNIS en el municipio de Miranda-Cauca, Congreso de los Pueblos Nacional, Población Excombatiente-Cauca, Población Excombatiente-Meta, Organización Bajo Cauca-Antioquia.

desarrollos significativos, las comunidades y organizaciones argumentan que los espacios de encuentro no han logrado la concreción de las medidas propuestas a través de acciones de concertación y de implementación efectiva³⁷.

Promotores/as comunitarios/as de paz y convivencia

La figura de promotores/as comunitarios/as de paz da cuenta de la necesidad de contar con mecanismos de justicia comunitaria como un ejercicio de gestión de conflictos cuyos impactos logran evidenciarse en la promoción de derechos humanos y en la estabilización de la convivencia comunitaria.

De acuerdo con el Segundo Informe al Congreso de la República sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz, la Procuraduría recomendó con relación a los componentes de Promotores/As Comunitarios/As de Paz y de Apoyo a la Actividad de Denuncia que se avanzara en el diseño de los planes estratégicos y operativos anuales para su implementación. Ante ello, el Ministerio del Interior informó que los planes operativos se concertarían con el Comité Técnico y que se habían priorizado a los departamentos de Putumayo, Córdoba, Norte de Santander (zona Catatumbo), Bolívar (sur de Bolívar), Nariño y Huila para el impulso de estos componentes.

A manera de seguimiento a esta recomendación, en el Tercer Informe al Congreso sobre implementación del Acuerdo Final de Paz de la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior afirmó que para 2021 se contaba con ciento noventa y cinco promotores/as.

³⁷ Dentro de las propuestas incluidas en los PIP por las organizaciones y comunidades se destaca el fortalecimiento de iniciativas como las guardias campesinas, indígenas y cimarronas, el aseguramiento de condiciones para la conectividad como la instalación de antenas en los lugares en los que la cobertura de telefonía es deficiente o no existe, la construcción de infraestructura destinada a la protección colectiva (refugios humanitarios), entre otros.

Durante el 2021 se graduaron setenta y seis Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia. El 7 de septiembre se realizó la acreditación de catorce personas en el departamento del Cauca. El 28 de septiembre, en Neiva recibieron su acreditación veinticinco Promotores de Paz y Convivencia para el departamento del Huila. El 19 de noviembre se graduaron quince promotores/as en el departamento del Meta. Los demás departamentos fueron trabajados por el Ministerio de Justicia, el 60% de la población graduada se encuentra representada por mujeres, el 40% por hombres.

Lo anterior, si bien permite evidenciar que se ha dado el aval y nombramiento a varias personas como Promotores/es Comunitarios de Paz y Convivencia, no necesariamente implica que la figura se haya institucionalizado, que exista un desarrollo de este componente del decreto 660 o que se estén enmarcando acciones tendientes al impulso de mecanismos de justicia comunitaria para el acceso a la justicia y la construcción de relaciones pacíficas en los territorios. El nombramiento de personas como promotores sin que exista la institucionalización de la figura, a pesar de que se trate de liderazgos sociales con el capital político y social necesario para la mediación y gestión de conflictos, requiere acompañarse con el desarrollo de la figura como parte integrante de la oferta de acceso a la justicia en el ámbito territorial.

Sumado a lo anterior, y partiendo de la información suministrada por el Ministerio del Interior en relación con el estado de implementación del Programa Integral³⁸, se conoce que en septiembre de 2021 se llevó a cabo la acreditación de catorce Promotores/as Comunitarios/as de Paz y Convivencia en el departamento de Cauca; se tenía programada para octubre de ese año la socialización del Programa Integral y el impulso de esa figura en los municipios de Mesetas, Uribe, Vista Hermosa y

³⁸ Oficio de respuesta OFI2021-31273-DDH-2400 a derecho de petición presentado por el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos -CSPP en el mes de septiembre de 2021 (ANEXO 1).

Puerto Rico (Meta); en Nariño hasta ahora se había organizado documentación para la acreditación de promotores en el municipio.

En síntesis, el avance en la implementación de esta figura en los territorios priorizados ha sido bastante menor de lo esperado. En la respuesta al derecho de petición OFI2021-31273-DDH-2400, presentado por el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos –CSPP en septiembre de 2021 puede evidenciarse que en la mayoría de los departamentos hasta el momento priorizados, no sólo la socialización no se ha realizado y se han dejado de concertar las instancias territoriales de implementación, sino que además, y con referencia en concreto a los Promotores/as Comunitarios/as de Paz y Convivencia, no se reportan avances que den cuenta de una institucionalización de la figura como parte de la oferta en justicia comunitaria en los territorios.

Protocolo de protección para territorios rurales

Consiste en un instrumento de análisis de información, toma de decisiones e implementación de medidas de emergencia respecto a factores o situaciones de riesgo de violación a los derechos humanos de comunidades y organizaciones en los territorios rurales.

Lo que está previsto en el decreto 660 de 2018 es que para el análisis de riesgos deberá contarse con la participación activa de las organizaciones y comunidades en los territorios con el objeto de definir el escenario de riesgo y las medidas de prevención, protección y seguridad que consideren necesarias, teniendo en cuenta factores asociados a la edad, sexo, discapacidad, condición socioeconómica y ubicación geográfica, entre otros.

Este protocolo que debería contar con la definición de rutas de protección a través del fortalecimiento de comunidades y organizaciones, actos públicos y campañas de reconocimiento de la labor que realizan las organizaciones sociales o el impulso de las investigaciones por los hechos denunciados, entre otros, no presenta a la fecha ningún avance

frente a su construcción participativa en ninguno de los departamentos, incluso en aquellos que evidencian mayores índices de victimización por hechos de violencia sociopolítica.

Apoyo a la actividad de denuncia

Este componente del decreto tiene como finalidad el fortalecimiento de las organizaciones sociales y de derechos humanos que en el ámbito territorial llevan a cabo labores de documentación, denuncia y gestión frente a la ocurrencia de graves violaciones a los derechos humanos a través de dos estrategias: a) promoción del acceso a la justicia; y b) herramientas logísticas en apoyo de la actividad de los defensores y defensoras y sus organizaciones.

La responsabilidad del Ministerio de Interior respecto de la formulación de un programa de fortalecimiento de la capacidad de denuncia de las organizaciones de derechos humanos en los territorios rurales ha sido desconocida de plano. Año tras año, la respuesta que se ofrece es que “se tiene el reto” de cara a la vigencia siguiente de diseñar el programa sin que a la fecha exista ningún avance en la materia. De igual manera, se ha insistido por parte de la Dirección de Derechos Humanos en que el mecanismo de implementación de este componente serán las jornadas móviles de acceso a la justicia lo que de un lado desconoce el deber taxativamente establecido en el decreto 660 para el cual se fija un plazo de seis meses a partir de la expedición del decreto y de otro evidencia la absoluta desarticulación de las entidades del Gobierno Nacional, en tanto respecto de las jornadas móviles de acceso a la justicia la respuesta se limita a remitir por competencia al Ministerio de Justicia.

Así las cosas, las organizaciones de la sociedad civil que se han dado a la tarea de hacer seguimiento han concluido que el decreto 660 existe de manera nominal en tanto instrumento normativo; esto debido a una evidente falta de voluntad política reflejada en que:

1. No se tiene en cuenta dentro de la oferta institucional para la protección colectiva. En efecto, gracias a la exigencia, incluso jurídica, de comunidades y organizaciones, existen sólo veinticuatro modelos de implementación, los cuales no reportan avances sustanciales.
2. El Gobierno destina poco presupuesto para su implementación. De hecho, para este año solo asignó poco más de 600 millones de pesos, lo que representa, incluso, una reducción presupuestal superior al 55% con respecto al maltrecho presupuesto otorgado en 2020.
3. Los Comités Técnicos encargados de dirigir su puesta en marcha sólo se han reunido una vez este año y no reportan avances en el cumplimiento de los deberes legales surgidos del decreto.
4. No han sido creadas las instancias territoriales de las que trata el decreto y que deberían tener un papel relevante en su implementación territorial. En consecuencia, no se ha vinculado a los Gobiernos locales a la estrategia de protección.
5. No se usan los mecanismos del decreto 660 en el catálogo de medidas para la respuesta estatal a las Alertas Tempranas preferidas por la Defensoría del Pueblo.
6. No existen avances sustanciales en el deber estatal de facilitar la labor de personas con liderazgo local, de ser promotores de paz y resolución de conflictos en zonas rurales.
7. Tampoco hay avances en el impulso de estrategias para fortalecer la realización de denuncias por parte de personas defensoras de derechos humanos, ni mejorar la atención de estas como está establecido en el decreto³⁹.

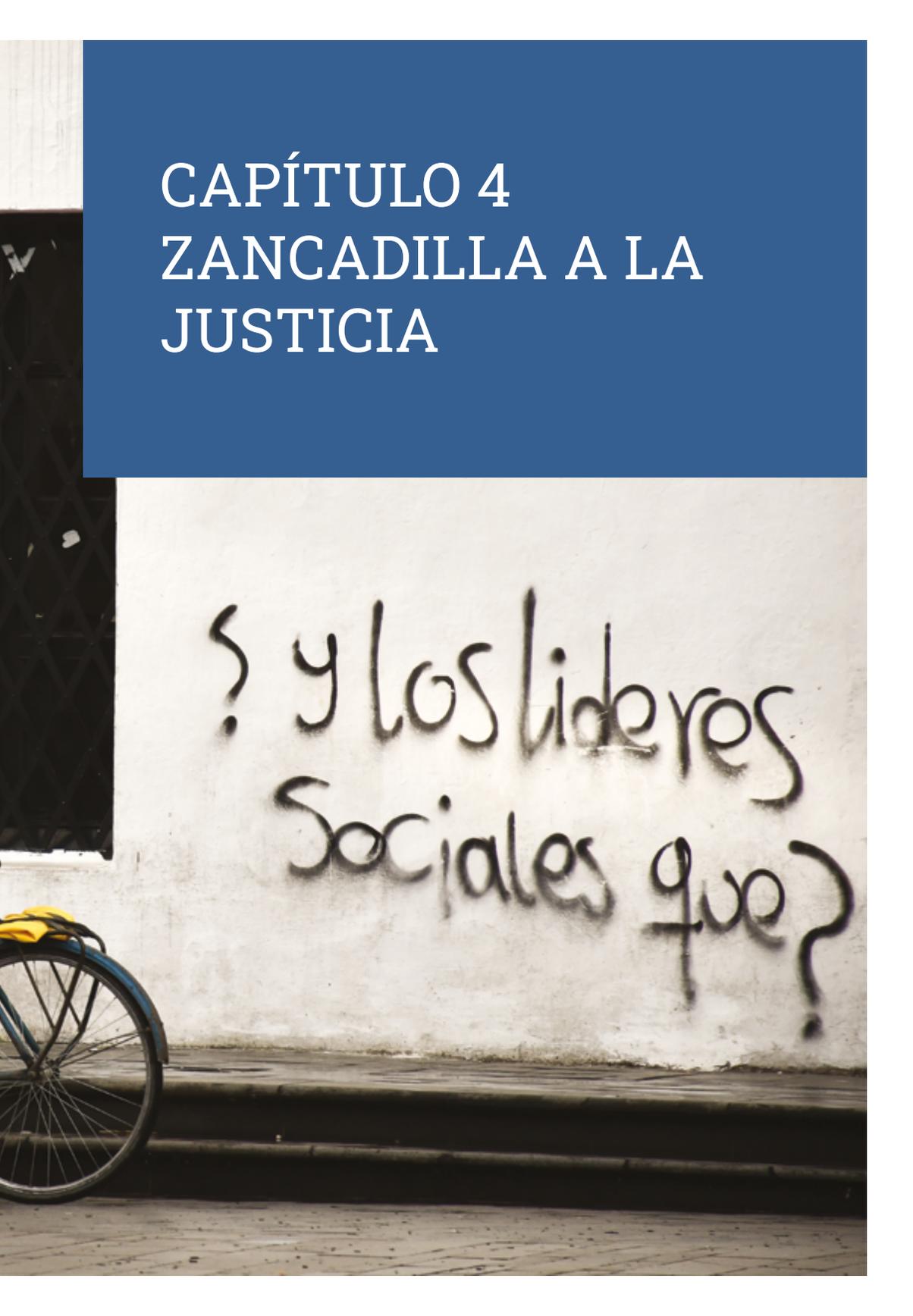
³⁹ Comunicado a la opinión pública *60 comunidades y organizaciones en riesgo solicitan al Gobierno de Colombia la implementación de una política de protección colectiva* en el marco del Encuentro Nacional sobre la Política Pública de Prevención, Protección y garantías para Líderes, Lideresas, Organizaciones y Comunidades realizado durante los días 9 y 10 de diciembre de 2021 en Bogotá.





CAPÍTULO 4

ZANCADILLA A LA JUSTICIA



? y los líderes
Sociales que?

El fracaso intencionado de la Unidad Especial de Investigación (UEI)

La Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía (UEI), creada con la finalidad de dismantelar las estructuras criminales mediante la investigación y juzgamiento de sus principales responsables ha tenido que enfrentar también condiciones adversas para cumplir su propósito, lo que ha traído como consecuencia bajos resultados.

En efecto, desde un comienzo, tanto bajo el Gobierno Santos como en el Gobierno Duque, la conducción de su reglamentación y su implementación estuvieron conducidas por Fiscales Generales cuyas posturas y actitudes han sido poco favorables al AFP. En el caso del Fiscal General Néstor Humberto Martínez, su caracterizada oposición al acuerdo se mantiene hasta el día de hoy, siendo uno de sus reconocidos contradictores en los medios, y según algunos conocedores, su influencia en las decisiones al interior de la Fiscalía aún se mantiene, al punto de señalarse su responsabilidad en el nombramiento de personas en los más alto cargos de la actual Fiscalía como la actual vicefiscal y quien fuera durante cuatro años la directora de la UEI⁴⁰. En el caso del actual fiscal Francisco Barbosa, es notorio que su nombramiento estuvo vinculado a la íntima amistad con el expresidente Duque y su militancia en el partido que tuvo como propósito hacer trizas la paz.

⁴⁰ *El Espectador*. “Néstor Humberto Martínez ahorita es muy amigo de Francisco Barbosa: exfiscal”. 4 de abril de 2022. En: <https://www.elespectador.com/judicial/nelstor-humberto-martinez-ahorita-es-muy-amigo-de-francisco-barbosa-exfiscal/>

La Unidad Especial de Investigación se acordó como uno de los instrumentos con facultades amplias y vigorosas para llevar a cabo el compromiso de desmantelamiento de las estructuras criminales que generan inseguridad en los líderes sociales, las organizaciones, los territorios, los firmantes de la paz y los movimientos políticos que pugnan por transformaciones sociales y políticas desde los territorios. Acordada en el punto 3.4.4. del AFP se le otorgó el mandato de ejecutar

la investigación, persecución y acusación de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática en particular contra las mujeres, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción⁴¹ de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

El Acuerdo de Paz le otorga su autonomía y mandato para contribuir desde la investigación judicial en el efectivo desmantelamiento del paramilitarismo y las estructuras del crimen organizado que obstaculizan la paz y la convivencia en los territorios. De manera escalonada, aunque con actuaciones simultáneas, el AFP prevé en primer lugar una estrategia amplia de sometimientos o acogimiento voluntario a la justicia de dichas estructuras (punto 3.4.13 del AFP), frente a los cuales el Estado debería haber ofrecido las garantías para ese sometimiento a todos o al menos la inmensa mayoría de sus integrantes que quisieran acogerse a las condiciones de un proceso de justicia restaurativa basado en penas alternativas a cambio de la obligación de aporte a la verdad plena, reparación a las víctimas y desmonte de las dinámicas criminales.

En segundo lugar, para los integrantes o estructuras criminales o paramilitares que no se acojan de manera voluntaria a dicha propuesta de sometimiento, el Acuerdo previó el desarrollo de “una acción inmediata del Estado contra las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo” encaminada a culminar su desmantelamiento, para lo cual se

⁴¹ (AFP 3.4.4).

dispuso que se integraría un Cuerpo Élite en la Policía Nacional con enfoque multidimensional, y altos estándares de idoneidad, transparencia y efectividad en esta labor (punto 3.4.5 del AFP), y finalmente, para quienes a pesar de las medidas anteriores persistieran en su actividad criminal, el AFP prevé que la Unidad Especial de Investigación se ocupará de perseguir judicialmente a los autores/as, instigadores/as, organizadores/as y financiadores/as de estas estructuras llevándolos ante la autoridad competente a efectos de apertura de juicio criminal.

Algunas de las acciones que han distorsionado a la UEI

Desde un comienzo, el ex Fiscal General Néstor Humberto Martínez desplegó una intensa actividad para modificar los contenidos del AFP con el pretexto de combatir la impunidad en el Acuerdo, reclamando para sí competencias en temas como los casos de desaparición forzada o relación con los cultivos ilícitos, argumentando su carácter continuado y el hecho de no cesar estos al día siguiente del Acuerdo, en el tema de reclutamiento de niños, de control y verificación a los bienes entregados por las Farc, de su intervención en solicitudes de extradición a excombatientes, e incluso de limitación a las competencias de la JEP en diversos aspectos. Este despliegue de su poder amedrentador hizo que el presidente Santos le cediera la iniciativa para la reglamentación de la Unidad Especial de Investigación, y que las FARC terminaran por aceptar su iniciativa, la cual aprovechó Martínez para distorsionar la naturaleza de la UEI como entidad autónoma encargada de llevar a cabo el desmantelamiento de las estructuras paramilitares y criminales que ponían en riesgo el AFP⁴².

⁴² CCEEU y Movice. *Rechazo a la unificación de cifras sobre homicidios de líderes sociales bajo la subordinación de la Fiscalía General de la Nación*. 5 febrero de 2021. En: <https://movimientodevictimas.org/rechazo-a-la-unificacion-de-cifras-sobre-homicidios-de-lideres-sociales-bajo-la-subordinacion-de-la-fiscalia-general-de-la-nacion/>

En la iniciativa de reglamentación propuesta por Martínez que finalmente el presidente expidió como decreto Ley 898 de 2017, se terminó aprobando una UEI completamente diferente de la consagrada en el AFP. Al respecto, es importante precisar que por mandato del Numeral 74 del punto 5.1.2. del Acuerdo de Paz, previamente se había expedido la Resolución 2903 del 24 de agosto de 2016 de la Fiscalía General de la Nación, por medio de la cual se creaba dicha unidad en el interior de la institución. Fue así como el 13 de septiembre de 2016, un mes después, Alexandra Valencia, hasta ese entonces presidenta de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá, asumió el liderazgo de ese espacio. Sin embargo, tras la pérdida del plebiscito del 2 de octubre de 2016 y de la posterior reforma que sufrió el Acuerdo de Paz en la renegociación, Valencia fue destituida y la concepción de la Unidad Especial de Investigación reformulada⁴³.

En ese marco es que su mandato, claramente centrado en el desmantelamiento de las organizaciones criminales y paramilitares que atentan contra la consolidación de la paz, terminó en la práctica actuando como una unidad de apoyo a tres dependencias de la Fiscalía que se ocupan de investigar los asesinatos de líderes sociales y excombatientes, de la persecución judicial de las organizaciones criminales y de las finanzas de estos grupos. Su carácter de entidad autónoma también fue desconocido, pues se dispuso que debería ser una entidad “adscrita al Despacho del Fiscal General de la Nación” (art. 2) que “realizará sus funciones sin sustituir las ordinarias de la Fiscalía General de la Nación” y que “funcionará en estrecha coordinación y articulación con las demás unidades de la Fiscalía y con el Fiscal General de la Nación” (art. 3), y en las que además el Director de la UEI será nombrado por el Fiscal General (art. 8), y en donde incluso “Los servidores públicos de la Unidad serán nombrados también por el Fiscal General” (art. 7).

⁴³ *El Espectador*. La historia tras la salida de Alexandra Valencia de la Fiscalía. 9 de enero de 2017. En: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/historia-tras-salida-de-alexandra-valencia-de-fiscalia-articulo-673883>

Y lo más preocupante, en vez de una entidad autónoma con la misión de dismantelar a las estructuras criminales que obstaculizan la paz mediante la judicialización de sus máximos responsables, su mandato terminó centrado en la investigación de los casos de homicidios de ex-combatientes firmantes de la paz, y luego, a partir de 2019, de los homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos, pero aun en estos casos, a un nivel de apoyo a las direcciones y seccionales de la Fiscalía encargadas de estos delitos. De este modo, no hay realmente en la Fiscalía una entidad encargada de llevar a cabo el propósito original contenido en el AFP de perseguir y llevar ante la justicia a los máximos responsables y a los determinadores detrás de los crímenes del paramilitarismo y las estructuras criminales que imponen terror en los territorios y siguen llevando a cabo el genocidio de los liderazgos sociales. Por demás, el fiscal Martínez aprovechó la oportunidad de la creación de la UEI para llevar a cabo su propia modificación a la Estructura de la Fiscalía General de la Nación y modificar desde su interés la propia planta de cargos, haciéndola más flexible y otorgándole facultades para distribuir, trasladar y reubicar los empleos al interior de la Fiscalía (art. 63).

Al igual que sucedió con la reglamentación de la UEI, el proceso de sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales terminó negativamente afectado por la intervención del fiscal Néstor Humberto Martínez, por cuya iniciativa, dicha ley (Ley 1908 de 2018) terminó trastocada de tal manera que en vez de una ley de beneficios jurídicos que facilitarían la desmovilización de las estructuras paramilitares, terminó incrementando las penas a los delitos por los cuales aquellos podrían desmovilizarse, para a partir de estas penas incrementadas, proponer medidas de reducción de las mismas a las organizaciones criminales. Con esta artimaña, el proceso que se había avanzado para la desmovilización de la mayor estructura paramilitar, las AGC o Clan del Golfo, terminó frustrado, de modo que afectó también la labor de la UEI en la medida en que, garantizando que el grueso de las estructuras paramilitares se mantuvieran activas, se incrementó notoriamente el universo

de responsables que debían ser sujetos de individualización y persecución penal por parte de la UEI.

Así, Monseñor Darío Monsalve, uno de los gestores de dicho de proceso ya adelantado de desmovilización manifestó su desilusión con la reglamentación aprobada, pues con la comandancia del Clan del Golfo “se tenía ya todo el proceso para el sometimiento colectivo, incluso se había adaptado con el Gobierno Santos el lugar de reclusión... Se tenían todos los procedimientos, las actas, los formatos...”⁴⁴. La propia UEI concluye, cuatro años después de este proceso, que para obtener mejores resultados en su labor de desmantelamiento se requiere “fomentar desde el Gobierno Nacional el sometimiento o la desmovilización podría complementar el trabajo de la persecución penal” (p. 103), ya uno de los retos principales de la Unidad es el de “propender a la desmovilización colectiva de los integrantes de las organizaciones criminales”.

Al igual que con la reglamentación de la UEI, la intervención del Fiscal General Martínez en la confección de la Ley de Sometimiento llevó a una configuración autoritaria y de supresión de garantías procesales, las cuales paradójicamente en muchos casos han terminado aplicándose a líderes sociales judicializados por la Fiscalía, convirtiéndose en uno de los riesgos notorios de estas medidas. Dentro de estas medidas se encuentra, además del endurecimiento de las penas, el aumento de la duración de las medidas de aseguramiento, de uno a tres años. Al aplicar la figura de la pertenencia a GAOs a luchadores sociales, algunos detenidos en el marco de protestas, torna en regla general esta endurecida restricción preventiva de la libertad, algo que debería ser excepcional. Además, se amplía notoriamente y de manera desproporcionada el tiempo que tiene el Estado para investigar, llevar a juicio y dictar sentencia a los presuntos delincuentes sin que queden libres por vencimiento de términos. Y además, se crea el delito de asesoramiento ilegal, castigado hasta con diez años, a quienes presten asesoría legal a

⁴⁴ Fiscalía General de la Nación (2021). Radicado 20211500043821. Oficio No. DAJ-10400, p. 11 de 24

integrantes de GAOs, generando riesgos para la defensa de luchadores sociales u organizaciones a quienes infundadamente hayan encuadrado bajo tales categorías.

De otro lado, según la información registrada en el Sistema de información del Programa Somos Defensores desde la firma del Acuerdo de Paz hasta diciembre de 2021 se produjeron 4.353 agresiones contra las personas defensoras de derechos humanos de las cuales setecientos sesenta y tres son asesinatos, entre los que no se cuentan los reincorporados víctimas de homicidio. En contraste, en el balance de los cinco años de la UEI el universo de casos agrupados en los trece proyectos en que se aglutinan las estrategias de esclarecimiento de la UEI a nivel nacional se agrupan cuatrocientos noventa y cinco hechos con quinientas setenta y tres víctimas de las cuales noventa son defensores de derechos humanos y ciento cuarenta y cinco son reincorporados⁴⁵.

Aunque la UEI dice haber alcanzado cifras elevadas de esclarecimiento del 58.45% en casos de cuatrocienta catorce afectaciones a reincorporados y sus familias y al 68.11% de cuatrocientas diecisiete afectaciones contra líderes sociales⁴⁶, lo cierto es que esto se alcanza sólo mediante la técnica de reducir de manera drástica las agresiones (afectaciones) de las que se ocupa. Este encogimiento del universo de casos comienza con centrarse básicamente en los homicidios como tipo de agresión, dejando por fuera crímenes tan graves como las desapariciones forzadas, de las cuales han sido víctimas desde la firma del AFP hasta diciembre de 2021, veintisiete excombatientes, según la Misión de Verificación de Naciones Unidas. Además, solamente en los últimos dos años cuarenta y un defensores de derechos han sido víctima de este grave crimen, según el Programa Somos Defensores.

⁴⁵ Fiscalía General de la Nación (2022). *Unidad Especial de Investigación 2017-2021. Aportando a la Paz*, p. 45.

⁴⁶ Fiscalía General de la Nación (2022). *Unidad Especial de Investigación 2017-2021. Aportando a la Paz*, p. 12.

Entre 2016 y enero del 2021 la Fiscalía centró su atención de manera exclusiva en los casos aportados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Luego, la UEI decide tomar como base el reporte de la Defensoría del Pueblo⁴⁷ (FGN, 2022, p. 40), pero en febrero de 2021 el fiscal Barbosa decidió la puesta en marcha de la denominada Mesa Intersectorial para la unificación de la información relacionada con el homicidio a liderazgo social bajo la subordinación de la Fiscalía General de la Nación (FGN), la cual fue rechazada por las organizaciones de víctimas y derechos humanos, no solo por el hecho de reportar siempre la FGN la cifra más baja de líderes asesinados a pesar de ser reportados todos los casos por las organizaciones civiles, sino por la pretensión de usar su autoridad para definir quién puede ser calificado o no como líder social o defensor de derechos⁴⁸.

Los pobres resultados de la Unidad Especial en el esclarecimiento de la criminalidad en contra de la paz y los liderazgos de derechos humanos pretenden ser cubiertos por medio de una publicidad desaforada y alucinada de los supuestos logros de la Fiscalía. Al evaluar sus primeros cinco años, el Fiscal General exhibió total ausencia de medida al declarar sobre “los impresionantes resultados alcanzados” que “hoy por hoy, sin temor a equivocarme, la Unidad Especial es el logro más destacable del Acuerdo de Paz”. Según dicho balance, y sin clarificar a qué se refiere el concepto, el “avance hacia el esclarecimiento” para diciembre del 2021 había llegado al 58.45% en casos de cuatrocientas catorce afectaciones a reincorporados y sus familias y al 68.11% de cuatrocientas diecisiete afectaciones contra líderes sociales (FGN, 2022, p. 12).

El afán de mostrar cifras que generen impactos en la opinión pública y en la cooperación internacional se impone sobre la necesidad de mostrar

⁴⁷ Fiscalía General de la Nación (2022). *Unidad Especial de Investigación 2017-2021. Aportando a la Paz*, p. 11.

⁴⁸ *Revista Semana*. “El pulso que el fiscal les ganó a las Farc”. 31 junio 2017. En: <https://www.semana.com/nacion/articulo/nelson-humberto-martinez-y-farc-reunidos-hablan-de-justicia-transicional/526891/>

resultados con base en criterios rigurosos, al punto de que en el mismo texto del balance se muestran cifras contradictorias al expresar que “de las afectaciones a cuatrocientos diecisiete líderes y defensores de derechos humanos reivindicados por OACNUDH entre 2017-2021, el 67,38% (doscientas ochenta y un víctimas) cuenta con avances investigativos”. Según la ofuscada interpretación del Fiscal General Francisco Barbosa, “esto no tiene precedentes en el país en lo referente al esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos y constituye un aporte gigantesco en la consolidación de la paz de Colombia”⁴⁹.

Los informes de la Fiscalía y de la Unidad Especial de Investigación no ofrecen una definición seria sobre lo que entienden por esclarecimiento de un caso. Ni siquiera cuando se le ha solicitado hacer dicha precisión definitiva mediante derechos de petición ha sido posible comprometer el criterio de la entidad con una definición medianamente satisfactoria. Solamente en un pie de página del Balance del quinquenio de la UEI se menciona que “un hecho esclarecido se entiende como como aquel que individualiza e identifica plenamente un autor indiciario de los hechos para avanzar en las diferentes etapas dentro del proceso penal”⁵⁰. A este respecto, expertos han señalado que “en puridad de términos, un crimen se puede considerar esclarecido cuando un juez profiere una decisión definitiva en la que afirma la existencia de un hecho punible y la responsabilidad que a alguien le cabe por él”⁵¹.

El penalista y exministro Yesid Reyes apunta, además, que esta precisión es importante porque ni todo lo que se denuncia es infracción a una norma penal ni todos los indiciados, capturados, imputados o

⁴⁹ Fiscalía General de la Nación (2022). *Unidad Especial de Investigación 2017-2021. Aportando a la Paz*, p. 12.

⁵⁰ Fiscalía General de la Nación (2022). *Unidad Especial de Investigación 2017-2021. Aportando a la Paz*, p. 16.

⁵¹ Reyes A. Y. (2022). Las Cifras de la Fiscalía. *El Espectador*, 22 de marzo de 2022. En: https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/yesid-reyes-alvarado/las-cifras-de-la-fiscalia/?cx_testId=26&cx_testVariant=cx_1&cx_artPos=2#cxrecs_s

acusados son delincuentes. De modo que partir del criterio que expone la UEI de considerar como esclarecido un crimen por obtener el nombre de un posible indiciado no es más que un gran despropósito, pero insistir reiteradamente ante los medios y ante la sociedad que se han obtenido elevados logros de esclarecimiento al vincular un probable indiciado a un proceso penal, cuando la mayoría de dichos procesos no han registrado más allá de ello ningún avance no es más que una argucia que busca justificar lo injustificable. Los datos para 2021 de la Corporación Excelencia en la Justicia muestran que el 78% de las denuncias que llegan a la Fiscalía terminan archivadas, casi siempre por falta de capacidad o voluntad para resolver los casos, y que sólo un 4.4% de los casos llegan a la fase en que se dicta sentencia, siendo estas absolutorias en la mayoría de los casos (60%).

Aunque el Balance 2017-2021 de la UEI no menciona cuántas sentencias condenatorias tienen los casos de que se ha ocupado la Unidad, el Oficio de Respuesta a la Corte Constitucional de junio de 2021 reporta que de seiscientos ochenta y cuatro casos investigados desde 2016 se han obtenido sentencias condenatorias en los casos de setenta y un víctimas del universo reportado por la OACNUDH, de las que sesenta y seis corresponden a sentencias condenatorias ejecutoriadas, y el resto se encuentra en apelación⁵². Suponiendo que todas las apeladas permitan establecer la responsabilidad de un culpable por el crimen, el esclarecimiento de los casos de líderes sociales no va más allá de un 10.8% de los casos, lo que constituye un balance pobre.

En cuanto a las amenazas, la impunidad en los casos de defensores de derechos humanos es casi completa. Para junio de 2021 la FGN informó a la Corte Constitucional que de 4.139 casos de amenazas denunciadas en contra de defensores de derechos humanos (correspondiente a 4.947 víctimas), se encontraban en etapa de indagación 4.105 casos (referido

⁵² Fiscalía General de la Nación (2022). *Unidad Especial de Investigación 2017-2021. Aportando a la Paz.*

a 4.993 víctimas)⁵³. Es decir, en el 97.9% de los casos y en el 99.1% de las víctimas de amenazas las investigaciones no han producido ninguna decisión relevante en la investigación de los hechos. Sólo se han producido según esta comunicación dos sentencias ejecutoriadas que cobijan a tres víctimas. Pero de estos 4.139 casos sólo hay 2.458 en calidad de activos y 1.681 en calidad de inactivos.

En cuanto a la responsabilidad de agentes del Estado en la inseguridad y violencia que afecta a liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos y comunidades, y los homicidios y amenazas que padecen en su labor puede ser atribuida por tres vías distintas, pero interrelacionadas: i) la responsabilidad directa en las agresiones, homicidios, amenazas, privaciones ilegales de la libertad y otras violaciones de derechos humanos; ii) la responsabilidad indirecta por connivencia, aquiescencia o tolerancia a los crímenes perpetrados contra líderes y reincorporados por grupos paramilitares y otros grupos criminales que actúan bajo el amparo de agentes del Estado; iii) la responsabilidad por omisión del papel de garante que tiene la Fuerza Pública, y que en el caso concreto del Acuerdo de Paz, implicaba copar los territorios dejados por las Farc luego de su desmovilización y brindar seguridad a líderes, comunidades, reincorporados y personas que ejercen actividades políticas en dichos territorios. Las fuerzas de seguridad del Estado fueron desplegadas con prioridad en dichos municipios, fortalecieron su presencia, e incluso en la mayor parte de ellos se les concedieron funciones de canalización de inversiones y dirección del desarrollo social a través de las Zonas Futuro, pero dicha presencia no derivó en más seguridad, sino en menos, se incrementó la llegada y expansión de diversas estructuras criminales, cuyo sometimiento a la justicia además no fue favorecido, y la individualización y procesamiento de sus principales mandos y responsables tampoco ha sido llevado a cabo por la UEL.

⁵³ Fiscalía General de la Nación (2021). Radicado 20211500043821. Oficio No. DAJ-10400, p. 6 de 24

Al dar cuenta de los hallazgos sobre violencia dirigida contra reincorporados, líderes sociales y defensores de derechos humanos la UEI concluye que “de los setecientos cuarenta y ocho casos esclarecidos por la contribución directa de la Unidad”, la responsabilidad “es atribuible a actores armados ilegales y a estructuras de crimen organizado”, encontrando que sólo en 1% de las conductas el hecho se atribuye a la Fuerza Pública⁵⁴, correspondiente a cinco casos donde “no se logró identificar un patrón”⁵⁵. Estos datos mostrarían que la UEI estaría desconociendo los casos de por lo menos cuatrocientas quince agresiones contra defensores de derechos humanos y líderes sociales perpetrados por miembros de la Fuerza Pública que la Fiscalía pudo conocer a través de los informes anuales entregados por el Programa Somos Defensores entre 2016 y 2021, entre los cuales se contabilizan al menos ciento noventa y ocho amenazas de muerte y treinta homicidios de defensores de derechos humanos perpetrados por agentes estatales entre 2016 y 2021 (cuatro homicidios en 2016, cinco en 2017, siete en 2018, uno en 2019, ocho en 2020 y cinco homicidios en 2021) y otros cinco atentados de muerte. A pesar de haber sido denunciados para la UEI, estos casos parecieran no merecer ninguna consideración.

No se cuentan tampoco las agresiones a la protesta social durante 2021 documentados por la Campaña Defender la Libertad, Asunto de Todas, cuya relación con el ejercicio de derechos estaría vinculada con las acciones de protesta en las cuales fueron asesinados para reivindicar los derechos colectivos impulsados mediante la protesta. Según esta fuente, ochenta y nueve homicidios, 1.929 personas heridas, ciento catorce lesiones oculares, ciento seis violencias basadas en género, trescientas cuarenta y tres agresiones a defensores de DD. HH. permanecen en la impunidad. Fuentes de Naciones Unidas documentaron que durante el denominado estallido social del 2021 fueron cuarenta y seis las

.....
⁵⁴ Fiscalía General de la Nación (2022). *Unidad Especial de Investigación 2017-2021. Aportando a la Paz*, p. 76.

⁵⁵ Fiscalía General de la Nación (2022). *Unidad Especial de Investigación 2017-2021. Aportando a la Paz*, p. 77.

personas protestantes asesinadas por las que se señala a la Policía Nacional o particulares que actuaron a su lado, pero FGN sólo estaría investigando veintinueve casos.

Efectivamente, informes recientes dan cuenta de la nula voluntad de la Fiscalía General de la Nación cuando se trata de investigar y procesar agentes de la Fuerza Pública, especialmente cuando están implicados altos mandos militares en casos de graves violaciones de derechos humanos. Constatan estos informes que en la Fiscalía se acumulan ciento diez denuncias contra treinta y nueve altos oficiales por delitos como homicidios, ejecuciones extrajudiciales, masacres, acoso sexual y corrupción, de las cuales el 62% permanecen inactivas y del resto, la mayoría pasa años sin avances sustanciales, concluyendo que la mayoría de los expedientes pasan años sin avances y, por lo general, terminan olvidados, mientras los oficiales ascienden en sus carreras militares.

Igualmente preocupa y genera suspicacias el manejo de casos que involucran altos mandos militares en retiro y generales activos comprometidos con vínculos con el grupo paramilitar Cordillera Sur que integra el Clan del Golfo en el sur del país, teniendo en cuenta que la investigación abierta por la propia Fiscalía no ha conllevado la captura y judicialización de los altos militares activos implicados. Dicha estructura criminal, al mando de alias Matamba, tendría a su servicio una red de quince militares activos y retirados que suministraban información, protección e influencia en el alto mando para el retiro de tropas que facilitara las operaciones de narcotráfico. Entre los implicados estaría el mayor general Wilson Neyhid Chávez Mahecha, jefe de Operaciones Conjuntas, quinto al mando en la jerarquía de las Fuerzas Militares al final del periodo Duque y el General Leonardo Barrero, quien se desempeñó como comandante de las Fuerzas Militares, el máximo rango en las fuerzas armadas y quien había sido designado por el Gobierno de Iván Duque como director del Plan para proteger a los líderes sociales (Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Periodistas (PAO),

y luego designado como enlace con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y el PAO.

Es evidente que la vinculación del General Barrero, así como la de los otros mandos implicados con mandos de la cúpula del Clan del Golfo –el principal grupo paramilitar responsable de asesinatos de liderazgos sociales–, debería haber sido una de las prioridades en la labor de esclarecimiento de las estructuras y conductas que explican la agresión sistemática de los liderazgos sociales y la expansión notoria que desde la firma del AFP ha alcanzado el Clan del Golfo. Sin embargo, se conoce que la FGN sigue sin vincular a los oficiales activos de más alto rango y ha centrado su actividad investigativa en la figura del Coronel Robinson González del Río, retirado y ya suficientemente expuesto en las investigaciones que en su caso viene desarrollando la JEP por su responsabilidad en decenas de casos de falsos positivos.

Las omisiones de la FGN en ese caso para esclarecer y dismantelar las estructuras criminales y sus redes de apoyo, exponen claramente que la metodología investigativa de la UEI centrada en el comienzo de la ruta investigativa de manera exclusiva a partir de los hallazgos que puedan generarse en los procesos que implican responsabilidad de los grupos por casos de asesinatos de liderazgos y excombatientes es limitada e insuficiente, si no se abordan investigaciones que por otros caminos permitan vincular desde el inicio a máximos responsables de las estructuras criminales y sus redes de apoyo en el ámbito militar, político y empresarial.

Otra evidencia notoria de la falta de voluntad de la FGN - UEI para esclarecer las estructuras paramilitares y sus redes de apoyo político, empresarial y militar se evidenció recientemente cuando la FGN se negó a interrogar al máximo jefe paramilitar Dairo Antonio Úsuga, alias Otomiel, a pesar de las múltiples peticiones del jefe paramilitar y sus abogados y su importancia crucial para esclarecer sus vínculos y apoyos en el estamento militar y en la dirigencia política y la estructura política, militar y empresarial del principal grupo paramilitar del país. Durante

seis meses que permaneció detenido la UEI no desplegó ninguna actividad para interrogar al mayor jefe paramilitar del país, y tuvieron que ser la Comisión de la Verdad y la JEP quienes se esforzaron por entrevistarlo, a pesar de no tener la competencia para procesarlo. En estas entrevistas, alias Otoniel hizo confesiones tan graves como que pagaba al mando militar por utilizar los aviones de la Fuerza Aérea para operativos en contra de sus adversarios, que mandos activos de policía y el Ejército en diversas regiones continuaban activos en la nómina de los paramilitares, y que estaba dispuesto a hacer confesiones sobre altos funcionarios del Estado vinculados al proyecto paramilitar. Nada de eso resultó suficientemente interesante para que la UEI se decidiera al menos a entrevistarlo.

De otro lado, y a partir de la información que se conoce, no se evidencia el interés de la Fiscalía en investigar las denuncias de uso abusivo del sistema penal para judicializar defensores de derechos humanos y líderes sociales. El Programa Somos Defensores ha denunciado noventa y un judicializaciones infundadas como afectación al ejercicio de los liderazgos sociales entre 2016-2021 (nueve casos en 2016, nueve en 2017, diecinueve en 2018, uno en 2019, veintiocho en 2020 y veinticinco casos en 2021).

Un caso emblemático de judicialización como agresión a los liderazgos sociales fue el ocurrido el 15 de diciembre de 2020, cuando de manera simultánea en varias regiones del país fueron capturados arbitrariamente por la Fiscalía y la Policía tres dirigentes nacionales del movimiento campesino, Teófilo Acuña, Robert Daza y Adeldo Gallo señalándolos como “presuntos delegados de los frentes de guerra del ELN”, e integrantes de lo que las autoridades denominaron como “La Estrategia de Conducción de Masas Nacional”. Los cargos se basaban en que los detenidos supuestamente integraban un equipo “encargado de influenciar organizaciones sociales en favor de ideales de esa guerrilla”, por lo que al carecer de fundamento legal y probatorio fueron puestos en libertad. Posteriormente, durante el primer trimestre del 2022, Teófilo Acuña fue asesinado por un grupo paramilitar junto con Jorge Tafur,

ambos dirigentes de la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Centro y Sur del Cesar, Sur del Magdalena y Procesos de los Santanderes (CISBCSC) e integrantes del Coordinador Nacional Agrario (CNA) y del Congreso de los Pueblos. En su momento, Teófilo Acuña fue puesto junto con los otros detenidos en un cartel publicado en medios de prensa nacionales en donde aparecía al lado de jefes nacionales del ELN acusados de ser parte de la Estrategia de Conducción de Masas del ELN. El montaje y la estigmatización previa sufrida por estos dirigentes agrarios, lo mismo que su asesinato, continúan sin ser esclarecidos.

Resulta incuestionable para cualquier análisis responsable que un volumen de casos que alcanza la cifra de 4.353 agresiones contra las personas defensoras de derechos humanos denunciadas por el Programa Somos Defensores desde la firma del Acuerdo de Paz hasta diciembre de 2021 no podrían considerarse como una sucesión de casos aislados. Si en ese mismo corto período el programa documentó detalladamente los casos de setecientos sesenta y tres asesinatos de personas que defendían los derechos humanos, sería imposible no deducir conductas reiterativas o patrones comunes con los cuales se configuran verdaderos planes criminales.

Sin embargo, de manera constante la UEI se ha empeñado en negar la sistematicidad en la victimización de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y ex combatientes sujetos de tales dinámicas exterminadoras. Es incuestionable que los esfuerzos inculcables que se hacen desde la FGN por menguar al mínimo el número de casos de líderes sociales que están dispuestos a reconocer y considerar en sus investigaciones, así como los sesgos para evitar considerar un universo de casos que deje en evidencia de la responsabilidad del Estado y sus agentes en el exterminio del liderazgo social tiene como consecuencia evidente bloquear la consideración de la sistematicidad de estos ataques con arreglo a planes o designios criminales de organizaciones que operan con connivencia y complicidad de entes estatales.

En distintos momentos, el Fiscal General Francisco Barbosa ha evidenciado que sus balances sobre supuesta disminución de ataques a los defensores y líderes sociales están bastante alejados de la realidad, tal y como lo ha venido demostrando el jurista Rodrigo Uprimny, pues la FGN basa dichas reducciones en comparar cifras suministradas por ONU de un año ya consolidadas con cifras de un año siguiente donde un gran porcentaje aún estaban pendientes de ser verificadas.

Por su parte, la conclusión a la que llega la UEI al caracterizar la violencia contra personas reincorporadas, liderazgos sociales y comunidades según la cual la violencia contra líderes sociales y reincorporados está restringida solo a “un ámbito regional y no responde a un plan criminal nacional”⁵⁶.

Finalmente, a partir de todo lo anterior se concluye no solamente una falta en el deber de diligencia para el esclarecimiento de los crímenes cometidos contra las personas defensoras, liderazgos sociales y firmantes de paz, sino también en el desmantelamiento de las estructuras criminales, sus redes de apoyo y beneficiarios.

Un ejemplo palmario de tal parcialización en el abordaje de la misión de esclarecimiento de responsabilidades y de contribución al desmantelamiento efectivo de las conductas y asociaciones criminales lo ofrece el contraste entre las investigaciones que se llevan a cabo por los ochenta y nueve casos de personas muertas en ejercicio del derecho a la protesta durante el 2021 reportadas por la Campaña Defender la Libertad y las investigaciones por conductas ilegales contra manifestantes en el marco de las protestas, mientras que por la muerte de los manifestantes tan sólo hay dos casos en juicio, tres en investigación y veinticuatro en indagación (o sea, prácticamente ningún avance).

⁵⁶ Mancera, M. J. (2021). *Aportando a la Paz. Unidad Especial de Investigación 2018-2021*. Presentación en Power Point, p. 27.

Por otro lado, la FGN ha actuado con rapidez y vehemencia para llevar a cabo la judicialización de los jóvenes manifestantes acusados de integrar las Primeras Líneas en acciones en las cuales han sido capturados trescientos tres jóvenes, a ciento trece de los cuales se les imputa cargos por terrorismo y a los demás se les sindicó por delitos como: concierto para delinquir, hurto y homicidio.

El furor punitivo y la inflación de tipos penales que suele emplear la FGN en contra de los jóvenes manifestantes a los cuales se les endilgan macroimputaciones por concierto para delinquir, terrorismo, porte de explosivos, daño en bien ajeno, violencia contra servidor público y hasta tentativa de homicidio contrasta con la desidia procesal y consideraciones excesivas de la FGN a uno de los principales responsables de las finanzas criminales del paramilitarismo que pudo ser capturado, como en el caso de Guillermo León Acevedo Giraldo, alias Memo Fantasma, encargado de finanzas del Bloque Central Bolívar de las AUC y relacionado con la Oficina de Envigado. Acevedo sólo fue procesado por lavado de activos y enriquecimiento ilícito, permitiendo que obtuviera su libertad por vencimiento de términos, en decisión que la FGN no quiso apelar y que genera suspicacias a partir de las informaciones de la relación de negocios existente entre el jefe paramilitar y la familia de la ex vicepresidenta Marta Lucía Ramírez.





CAPÍTULO 5

UN CAMINO LLENO DE OBSTÁCULOS



El retroceso del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de DD. HH. (PIGMLD)

Mediante la Resolución 0845 de 2018 se adoptó el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) y el plan de acción del primer año resultante de un perseverante y largo proceso de incidencia de las organizaciones de mujeres. Si bien el programa no se desprende de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz, se considera que la relevancia dada en las negociaciones de la Habana al enfoque de género y su materialización en este contribuyó, entre otros factores, a la expedición del decreto 1314 de 2016 y a la mencionada resolución. El impulso dado por las Plataformas del DD. HH. en el marco del proceso de la Mesa Nacional de Garantías lastimosamente relegado por la administración del presidente Duque es otro factor importante a considerar en su concreción.

El PIGMLD se considera un referente importante como práctica positiva de construcción de una política pública de garantías para la defensa de los derechos humanos que trajo aparejado la formulación de un plan de acción cuatrienal que culmina este año y tiene como antecedente la instucionalización del mecanismo de participación de las organizaciones del movimiento de mujeres mediante la creación de la

Comisión intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras (CIG-Mujeres)⁵⁷.

De igual forma, merece destacarse del programa la inclusión de distintos enfoques como categorías de análisis que permiten tomar en cuenta las características y necesidades específicas de las lideresas y defensoras en razón a su sexo, su orientación sexual, identidad de género, edad, pertenencia étnica, entre otros; así como las particularidades derivadas de distintos niveles de vulnerabilidad existentes en sus comunidades. Desde esta perspectiva, el PIGMLD toma como enfoques de base el diferencial, de género, étnico, basado en derechos humanos, territorial e interseccional⁵⁸.

Corresponde al Ministerio del Interior en cabeza de la dirección de Derechos Humanos la coordinación del mismo y su implementación progresiva. Por su parte, a la CIG-Mujeres le corresponde orientarlo y efectuar el seguimiento tanto del programa como de su plan de acción.⁵⁹

Sin acelerador la ejecución del plan de acción pese al aumento de las agresiones

Aunque inicialmente se produjeron decisiones importantes para la implementación del programa como su incorporación en el Plan de

.....
⁵⁷ Decreto 1314 de 2016. En: http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201314%20DEL%2010%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf?TS-PD_101_R0=08394a21d4ab200006808a84373cc4d8475fb00bd37ba7f73c96544e4b16dfb5bf66d0aa3fe14a9a0850566161143000e96ebffcfce1f3085445817261857fb3dc5fb3702b0a78d501282da9f675c4d30334b1b5d4ecb0eaaea4e47af1b4acad

⁵⁸ PIGMLD. En: http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/publicaciones/programa-integral-garantias.pdf?TSPD_101_R0=0883a32c4dab2000ff90565fb00042f2d1d2d5f317ddb202aed6b92341c3ab7e2405b758d866d9808e005d3a0143000a1bfd389712234c3e5a3afebc05d1b5d5c8ea932adbc15d21db3c27deb56a65e599ba36774229c5239f3c4fc786c792f

⁵⁹ Ibid.

Desarrollo 2018-2022, específicamente en el componente del pacto por la igualdad de la mujer; la entrega del plan de acción 2019-2022 por parte de la CIG-Mujeres y la instalación de las Mesas Territoriales de Garantías de Mujeres Defensoras en Putumayo y Montes de María⁶⁰, lo cierto es que de tan sólo un 34% de las acciones incorporadas en el plan puede considerarse que tienen una implementación oportuna⁶¹.

A su vez, la territorialización del programa camina a un paso que no se corresponde con el deterioro de la situación para el ejercicio de la labor de las lideresas y defensoras, como consecuencia de la reconfiguración del conflicto de una parte y, de otra, del aumento de la brecha de desigualdad socioeconómica y precarización de sus condiciones de vida como consecuencia de la pandemia del COVID-19. En efecto, en lo que tiene ver con el deterioro de situación en los territorios, las acciones de violencia que afectan el ejercicio de la labor de las lideresas y defensoras continúa en aumento. Según el último informe del Programa Somos Defensores, correspondiente al año 2021, el incremento de las agresiones hacia las defensoras y lideresas fue de un 14% en comparación con el año anterior⁶².

Además de los pilotos de Montes de María y Putumayo definidos en la fase inicial del programa, se han puesto en marcha el del Chocó y Cauca en 2019 y 2020 respectivamente, de los cuales aparte de reuniones metodológicas y presentación de la hoja de ruta no se conocen avances sustanciales. En departamentos como el Magdalena, Norte de Santander,

⁶⁰ Programa Somos Defensores, Defensoras Voces de Vida y Resistencia. En: https://drive.google.com/file/d/1ztkaVm3AHLHQsRf3w4UBiML_mMCIDjc9/view

⁶¹ Sisma, Programa integral de garantías para mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos periodo 2019-2022. En: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/12/PIG-WEB.pdf>

⁶² Programa Somos Defensores, Teatro de Sombras. En: <https://drive.google.com/file/d/1-cyEWpykRIGU57cO-kNZFHmcTvlOJfLy/view>

Meta y Nariño se reportan acciones dirigidas a su alistamiento⁶³. Lo anterior indica una cobertura de algo más de un 21% del territorio nacional, lo que permite deducir que una buena parte de las mujeres líderes y defensoras en aproximadamente el 79% del territorio restante muy seguramente ni siquiera conozcan de la existencia del programa.

El plan de acción 2019-2020 del PIGMLD, del cual se destaca su construcción participativa, compromete la acción de veintiocho entidades estatales en doce líneas de acción que se materializan en ciento cuarenta y cuatro actividades a desarrollar en el cuatrienio⁶⁴ y que tienen que ver con la prevención, la protección y las garantías de no repetición como ejes estructurantes del programa.

En el eje de prevención, transcurridos ya los cuatro años de vigencia del plan de acción, la mayoría de las actividades contempladas se encuentran en ejecución. No obstante, un balance del mismo arroja insatisfacción en al menos la mitad de las actividades. Entre los obstáculos identificados se señalan la estrecha cobertura territorial, mencionada anteriormente como déficit del programa en su conjunto; una sola acción reportada como cumplimiento de la actividad; acciones que se reportan en cumplimiento del plan que en realidad venían desarrollándose con anterioridad a la expedición del plan y lentitud en la ejecución de actividades relacionadas con la elaboración de protocolos, guías y estrategias⁶⁵.

En el eje de protección, más allá del cumplimiento o no de cada una de las actividades incorporadas al plan de acción, lo que se constata es que persiste el déficit institucional relacionado con la comprensión de los riesgos particulares que enfrentan las líderes y defensoras y las medidas de protección a adoptar para enfrentarlos, incorporando los

⁶³ Sisma, Programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos período 20019-2022

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

aportes de las organizaciones de mujeres. Un ejemplo ilustrativo de esta situación es la falta de funcionamiento de la Mesa de Género al interior de la UNP desde febrero de 2020, lo que genera un impacto muy negativo en la incorporación del enfoque de género en la adopción de las medidas de protección.

En lo que se refiere al estado de implementación de las actividades, en este eje se señala que más del 70% de ellas se encuentran en ejecución. Sin embargo, sus avances son limitados; Sisma – Mujer identifica cuatro características que explican por qué sus resultados no se valoran como satisfactorios: i) algunas de las actividades, si bien se implementan, no se implementan con el énfasis señalado en el plan de acción; ii) la lentitud en la implementación de las mismas; iii) en algunos casos no es clara la aplicación del enfoque diferencial derivado de la condición de lideresas y defensoras aunque estén orientadas a mujeres; iv) la carencia de los insumos básicos para el arranque de algunas actividades⁶⁶.

En cuanto al eje de no repetición orientado a superar la impunidad existente frente a las conductas delictivas contra lideresas y defensoras, el desafío mayor se centra en la incorporación de los lineamientos específicos para las violencias basadas en género en las estrategias de investigación y judicialización a partir de lo establecido en la Directiva 002 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación. Aunque para organizaciones como Sisma se han presentado algunos avances, el nivel de esclarecimiento de los casos continúa siendo insuficiente⁶⁷.

De otro lado, la incorporación del enfoque de género de manera transversal en los procesos de reparación colectiva a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las víctimas UARIV continúa sin materializarse, porque según la información proporcionada por la entidad, el documento de transversalización para ser

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

incluido en la ruta de procesos de reparación colectiva se encuentra aún en construcción⁶⁸. Resulta incomprensible que en prácticamente cuatro años no se haya podido construir dicho documento.

Frente a las actividades que tienen que ver con la memoria histórica de las lideresas y defensoras y el reconocimiento y dignificación de su labor, aunque se han desarrollado algunas de las acciones, no se constatan logros sustanciales en relación con el objetivo planteado⁶⁹.

Una mirada de conjunto en torno a la implementación del PIGMLD permitiría concluir que su implementación enfrenta obstáculos similares a los de los mecanismos previstos en el Acuerdo de Paz en materia de garantías de seguridad: una falta de voluntad política para su implementación, de debida articulación institucional tanto a nivel central, como entre esta y las territoriales y una falta de recursos suficientes para su implementación.

A lo anterior habría que sumarle el amplio desconocimiento de las lideresas y defensoras de la existencia del programa, que es mucho mayor en los liderazgos de comunidades LGBTIQ+, de lo que se deriva la ausencia de una estrategia de difusión y pedagogía dirigida a que las lideresas y defensoras del país no solamente conozcan el programa, sino que se apropien del mismo.

En los aportes entregados a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por las organizaciones para el seguimiento de su informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos en Colombia, se señala cómo al programa y su plan de acción –aunque

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

esté consagrado en su texto— le falta una transversalización del enfoque diferencial por orientación sexual⁷⁰.

La falta de voluntad política por parte del Gobierno en cabeza del presidente Duque en el tema de garantías para las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales es generalizado y tiene que ver con su negacionismo sobre la gravedad de la situación que enfrentan, lo que aterrizado a la implementación del plan de acción del programa, se evidencia, entre otros, en la lentitud en la definición de algunos protocolos, la falta de un funcionamiento adecuado y oportuno de algunos de los mecanismos previstos y las deficiencias en un reconocimiento concreto de los riesgos diferenciales⁷¹ y vulnerabilidades particulares. Sobre este último aspecto, las organizaciones de mujeres también han señalado los retrocesos en la materia por parte de la Defensoría del Pueblo y que se materializan, por ejemplo, en la falta de un reconocimiento suficiente de los mismos en las alertas tempranas e informes de seguimiento emitidos.

La falta de una debida y adecuada articulación de las instituciones nacionales comprometidas en la implementación del programa es otro de los obstáculos que le afectan de manera sustancial y más aun la articulación entre estas y los entes territoriales, en quienes recae la responsabilidad como primeros respondientes⁷². En ese marco, la ausencia de avances significativos en el diseño y puesta en marcha de rutas de protección territorial y de las Mesas Territoriales de Garantías para mujeres, que tal y como se mencionó anteriormente, evidencian una baja cobertura, se constituye en una de las limitaciones de mayor envergadura en materia de garantías para el ejercicio de la labor de defensa de derechos de lideresas y defensoras.

⁷⁰ CIDH, *Informe Anual 2020, Seguimiento a las recomendaciones. Formuladas por la CIDH en sus informes país o temáticos*. En: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/CO-cap.5Defensores-es.pdf>

⁷¹ Ibid.

⁷² Decreto 2252 de 2017.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Recomendaciones para el Gobierno entrante del Pacto Histórico

Tras el análisis de todo lo anterior, es observable que el Estado colombiano cuenta con herramientas para emprender acciones frente a las agresiones a personas defensoras de derechos humanos y a su vez, tiene establecidos múltiples espacios de interlocución con la sociedad civil para su operativización y el impulso de una política pública integral de garantías. Pese a ello, la situación de seguridad de esta población se ha agravado durante los últimos años, lo que origina un cuestionamiento acerca del funcionamiento y efectividad de dichas herramientas. Este cuestionamiento, sin embargo, halla respuesta en una evidente falta de voluntad política para la implementación de los programas derivados del Acuerdo Final de Paz y aquellos que cuentan con una alta participación de la sociedad civil, y por el contrario, se afianza en una voluntad política dirigida a su desconocimiento y a la creación de propuestas gubernamentales paralelas que desdibujan el espíritu con el que fueron pactadas en el Acuerdo.

Cada uno de los mecanismos y programas analizados cumplen una función esencial dentro de la arquitectura institucional para la salvaguarda del derecho a defender derechos y, no obstante, han sido continuamente torpedeadas impidiendo con ello alcanzar los objetivos con que fueron concebidas.

En efecto, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad tiene un papel central en la eliminación de uno de los elementos generadores de las violencias contra las personas defensoras y liderazgos sociales en los

territorios que tiene que ver con el desmantelamiento de las organizaciones criminales que figuran en buena parte de los casos como presuntos responsables. Sin embargo, la falta de funcionamiento idóneo de la CNGS durante estos cuatro años trajo como consecuencia la inexistencia de instrumento de política pública que haga frente y detenga la reconfiguración constante de las organizaciones armadas responsables de los crímenes contra el liderazgo social. Sin esta política pública, las condiciones estructurales que perpetúan la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos permanecerán y el enfoque actual de los mecanismos de protección existentes sólo podrá reaccionar desde una perspectiva de seguridad individual que es insuficiente, puesto que, por su misma naturaleza, es incapaz de prevenir el aumento de las agresiones a esta población.

A su vez, el Sistema de Alertas Tempranas para la Reacción Rápida cumple una labor determinante para la prevención de las agresiones, que es la de advertir los riesgos y activar todo el andamiaje institucional con miras a evitar su consumación y/o mitigar sus efectos de manera rápida y oportuna. No obstante, si el despliegue de las acciones para hacer frente a los riesgos advertidos falla, tal y como viene sucediendo, el sistema se desdibuja como dispositivo institucional tendiente a materializar la obligación estatal de prevención.

Por su parte, el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios (decreto 660 de 2018) constituye una valiosa herramienta para avanzar en la concepción colectiva de la protección en clave participativa e incorporando enfoques diferenciales. Para las organizaciones sociales y de derechos humanos la implementación del decreto 660 de 2018 constituye una herramienta central en la construcción de una política de garantías para las personas defensoras y el liderazgo social, teniendo en cuenta que recoge en buena medida el apalancamiento de prácticas comunitarias que contribuyen a generar entornos más seguros que posibilitan la defensa de derechos colectivos y la pervivencia de las comunidades y organizaciones en el ámbito territorial.

De ahí que sea pertinente y urgente que el Estado colombiano se dé a la tarea de implementar de buena fe y de manera integral, a partir de acciones concretas y verificables como la destinación presupuestal específica, instrumentos como el decreto 660 de 2018 que, además de ser una disposición normativa de obligatorio cumplimiento, se erige como una contribución de la sociedad civil a la realización de los fines esenciales del Estado, en tanto promueve desde un enfoque comunitario la protección y salvaguarda de la vida de los líderes sociales y defensores de DD. HH.

En relación a la UEI, fue concebida para cumplir desde la investigación judicial una labor fundamental en el desmantelamiento de las estructuras criminales. Sin embargo, su configuración normativa fue desdibujada y sus funciones recortadas. También se le negó la autonomía inicial otorgada en el AFP, dejándola supeditada al despacho del Fiscal General de la Nación. Adicionalmente, la metodología definida no presenta resultados sustanciales en materia de desmantelamiento y se aprecian una serie de distorsiones en el actuar de la Fiscalía que siembran dudas sobre el rigor de su ejercicio investigativo en términos de desmantelamiento y de esclarecimiento de crímenes cometidos contra personas defensoras de DD. HH. y liderazgos sociales.

Finalmente, el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras constituye un avance significativo y precedente importante en la construcción de políticas públicas de garantías para el ejercicio de la labor de defensa de los DD. HH.

Una adecuada implementación de estos instrumentos y del funcionamiento de los espacios de articulación del que hacen parte sin sesgos ni cortapisas, se constituyen en una base fundamental para la edificación de un política pública integral de garantías para personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales; lastimosamente, se han perdido cuatro años y con ello numerosas vidas humanas y perpetrado un sinnúmero de agresiones que se hubieran podido evitar.

No obstante, consideramos que con voluntad política, los instrumentos existen y es posible encauzar el camino y, con miras a ello y nuestro compromiso de aportar a este proceso, nos permitimos presentar las siguientes recomendaciones generales al Gobierno entrante:

1. Hay una multiplicidad de instancias, programas y normativas que poseen dentro de sus objetivos brindar protección y/o establecer medidas de prevención para las personas defensoras de derechos humanos. En ese sentido, el Estado cuenta actualmente con un andamiaje institucional complejo y prolífico poco articulado y eficiente. De allí que sea imperativo avanzar en un mapeo completo de las normativas, instancias y programas existentes, que permita tener un diagnóstico de lo existente, sus fortalezas, debilidades, funcionalidad, compatibilidad con los dispositivos previstos en el Acuerdo Final de Paz, como presupuesto necesario para la formulación de una política pública integral de garantías para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos.
2. De acuerdo con lo anterior, deberán impulsarse las modificaciones normativas pertinentes que impliquen, entre otras medidas, derogar aquellas disposiciones que resulten contrarias al espíritu del Acuerdo Final de Paz, disfuncionales o innecesarias. En ese marco, resulta fundamental como tarea inmediata la derogación del Plan de Acción Oportuna PAO.
3. El diseño y formulación de una política pública de garantías debe partir de un enfoque de DD. HH. y construirse de manera participativa, aprovechando como punto de partida los espacios de interlocución ya existentes. Debe igualmente procurar articular una arquitectura institucional que posibilite que la implementación de la política pública se desarrolle de manera articulada y armónica tanto en lo nacional como en lo territorial, evitando duplicidades y estableciendo rutas claras y expeditas que permitan una implementación oportuna y eficaz de las acciones contempladas en la política.

4. Las instancias y programas analizados en este informe que hacen parte del Acuerdo Final de Paz (CNGS, SAPRR, decreto 660 de 2018 y la UEI) deben articularse bajo el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), esto es, bajo el plan marco de articulación que deba crearse en la Instancia de Alto Nivel. Lo anterior implica la reactivación de la instancia en los términos del decreto 895 de 2017 y la estructuración de un programa de trabajo inicial que dé como producto dicho plan marco de articulación y el cronograma de su desarrollo, seguimiento y evaluación.
5. Es necesario reactivar los espacios de interlocución del Estado con la sociedad civil y en específico la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías, la Subcomisión de Derechos Humanos de la Mesa Única Nacional de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP) en el espacio de Confluencia creado desde 2019 para la elaboración de la política pública integral de garantías para personas defensoras de derechos humanos. La reactivación de estos espacios debe desarrollarse con el objetivo de revisar los compromisos establecidos con gobiernos anteriores, establecer nuevos compromisos y una agenda de implementación y seguimiento a los mismos, así como un programa de trabajo concertado con las organizaciones y plataformas participantes.
6. Se hace igualmente necesario revisar y reformular los lineamientos de política pública y revisar la pertinencia o no del CONPES 4063 en el marco del diseño y formulación de la política pública de garantías, teniendo en cuenta las propuestas ya estructuradas de política pública trabajadas por las diferentes organizaciones y espacios de convergencia existentes.

Recomendaciones relativas a la CNGS

1. Reinstalación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en los términos del artículo 5 decreto Ley 154 de 2017,

- con la presencia del Presidente de la República. En ese marco, resulta fundamental que en las sesiones se reivindique el papel creador, articulador y evaluador de la CNGS en la política pública de su objeto. Así mismo, debe quedar claro que no existen lineamientos de política pública ni plan de acción, sino propuestas gubernamentales y de la sociedad civil.
2. Reevaluación, continuación y finalización del diagnóstico de la política pública de desmantelamiento integral en el que se evalúen los documentos presentados hasta ahora por algunas instituciones y de la sociedad civil y se defina una estructura y metodología para su terminación. El diagnóstico debe ser comprensivo del fenómeno macrocriminal y multidimensional de las organizaciones armadas y por tanto, ir más allá de la parte armada y de economías ilegales, para adentrarse en las condiciones políticas, sociales, estatales y de economías legales que permiten su mantenimiento, así como de la evaluación de los instrumentos normativos y programas desarrollados hasta ahora, avances, dificultades y recomendaciones para su transformación en aras de una política pública integral de desmantelamiento de las organizaciones criminales.
 3. Finalizado, concertado y validado el diagnóstico, establecer un plan de trabajo para la elaboración de la política pública objeto de la CNGS en el que se involucren directamente funcionarios/as del nivel directivo y con capacidad de toma de decisiones al interior de las entidades estatales.
 4. Elaboración de unos lineamientos de política pública que cuenten con la participación de la sociedad civil y a nivel territorial. Para ello, se consideran necesarios escenarios de encuentro de socialización, participación y validación territoriales y sectoriales que deben establecerse en el plan de trabajo anterior.
 5. En el diseño y formulación de la política pública relativo al desmantelamiento de las organizaciones criminales deben integrarse el cumplimiento de las dieciséis funciones de la CNGS.

6. Elaboración de una propuesta de sometimiento de las organizaciones criminales que tome en cuenta los derechos de las víctimas y su participación en los procesos judiciales derivados de la misma, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en experiencias anteriores.

Recomendaciones relativas al SPARR

1. El Gobierno Nacional debe dialogar con el señor Defensor del Pueblo sobre la necesidad de fortalecer los equipos de trabajo del Sistema de Alertas Tempranas que se ocupan del seguimiento a las alertas tempranas y elaboración de los informes de seguimiento a fin de que estos sean expedidos a tiempo.
2. El Gobierno Nacional podría sugerir a la dirección del Sistema de Alertas Tempranas SAT el incluir en los informes de seguimiento a las alertas tempranas en lo relativo a la respuesta estatal una información más específica sobre respuesta la dada por cada una de las instituciones concernidas en la alerta temprana, que le permita a la secretaría técnica de la CIPRAT contar con esta información más detallada sobre el comportamiento de las instituciones.
3. Revisar y evaluar el funcionamiento de la CIPRAT hasta el momento con miras a establecer los correctivos que se estimen necesarios para una respuesta rápida, oportuna y eficaz.
4. Focalizar las acciones de respuesta rápida por parte de la CIPRAT, para que la respuesta institucional atienda oportunamente a las poblaciones en riesgo a través del ente territorial más cercano⁷³.
5. Solicitar el apoyo y asesoría de la OACNUDH por parte del Gobierno Nacional para mejorar la eficacia de la respuesta

⁷³ FIDH et al., *Colombia muertes anunciadas, diagnóstico sobre la prevención de homicidios de población vulnerable* (2018-2020). En: https://www.fidh.org/IMG/pdf/fidh_rapport_mortures_annunciees_def_web.pdf

estatal a las alertas tempranas y el funcionamiento de la CIPAT en ese marco⁷⁴.

Recomendaciones relativas a la Protección Colectiva

1. El modelo de protección colectiva por excelencia debe ser el contemplado por el decreto 660 de 2018, para lo que será indispensable recuperar la finalidad de política pública que se implemente por oferta y no por demanda, estando en cabeza de Ministerio de Interior a través de la dirección de Derechos Humanos y no de la Unidad Nacional de Protección, como ocurre con la ruta colectiva del decreto 2078 de 2017, respecto de la cual habría que considerar su derogación.
2. La dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior debe asumir de manera activa su rol de dinamizador de la implementación integral del programa contando para ello con una destinación presupuestal específica y dando prioridad a la puesta en marcha de las INSTANCIAS TERRITORIALES que cuenten con participación de las autoridades locales y la sociedad civil.
3. Para la definición de los criterios de priorización a ser aplicados por los Comités Técnicos, debe garantizarse, además de la participación de la sociedad civil, la articulación con el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, teniendo en cuenta aquellas regiones y departamentos donde se presenta una mayor ocurrencia de hechos violatorios de los DD. HH.
4. Diseñar una RUTA DE FÁCIL ACCESO a las medidas y componentes del Programa Integral, así como implementar un PLAN DE SOCIALIZACIÓN que haga énfasis en dicha ruta, el alcance y naturaleza de las medidas a las que pueden acceder las organizaciones y comunidades en el marco del decreto,

⁷⁴ Ibid.

los tiempos y responsables de las acciones de concertación e implementación.

5. En relación con los componentes del Programa, el objetivo debe ser lograr la implementación integral y armónica de los mismos sin que sean tenidos como estrategias separadas sin correlación entre sí. Para lo anterior se recomienda:
 - a. Priorizar la concertación e implementación de medidas con las organizaciones y comunidades que han sido objeto de los pilotos y respecto de las cuales ya existe formulación del Plan Integral de Prevención y Protección.
 - b. Efectuar una coordinación eficiente del componente de Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia con las estrategias de justicia comunitaria, resolución alternativa de resolución de conflictos y conciliadores en equidad que adelanta el Ministerio de Justicia.
 - c. Los componentes del PROTOCOLO DE PROTECCIÓN PARA TERRITORIOS RURALES Y DE APOYO A LA ACTIVIDAD DE DENUNCIA deben ser efectivamente diseñados e implementados de manera prioritaria.

Recomendaciones relativas a la Unidad Especial de Investigación

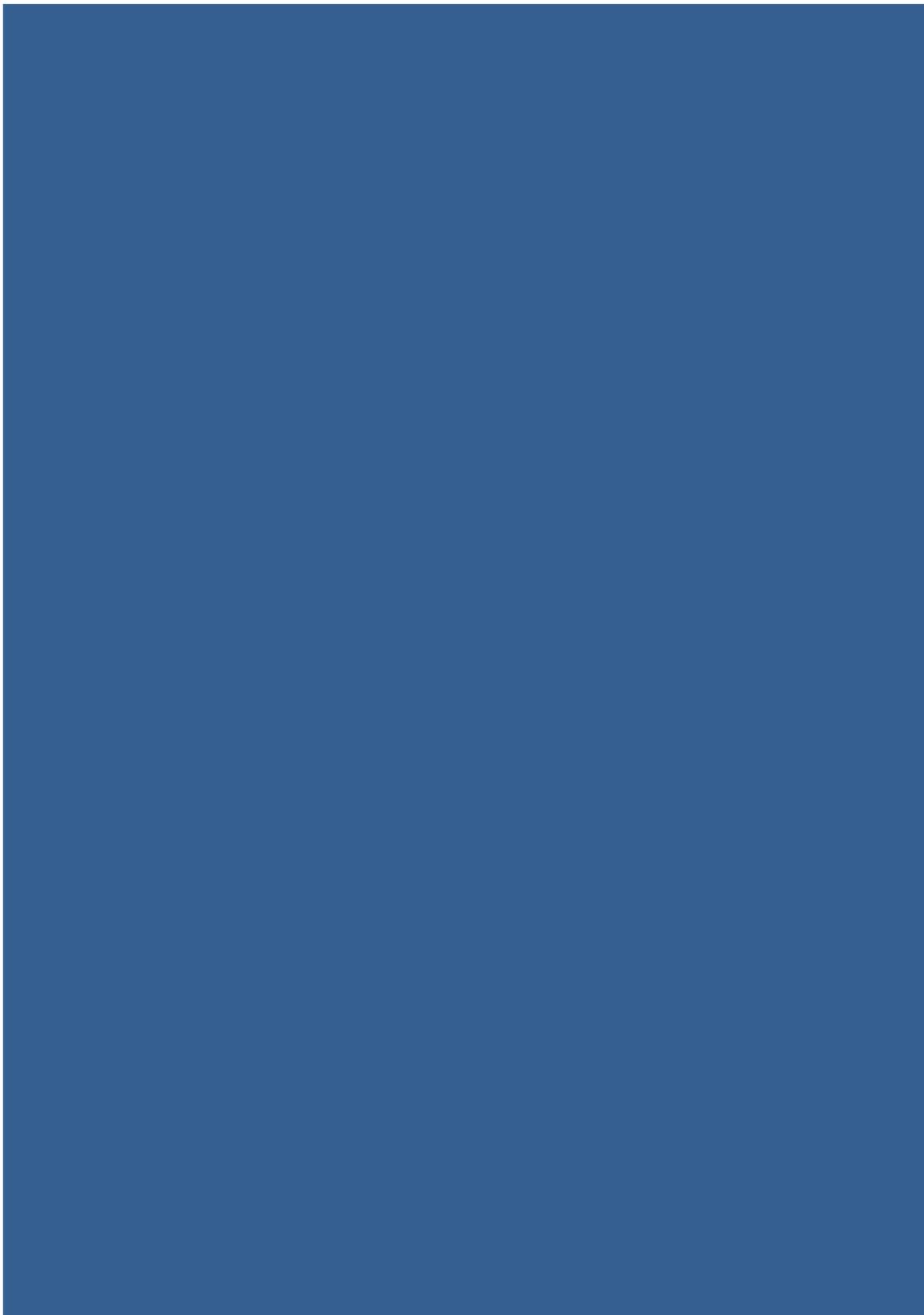
1. Reestructurar la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales que obstaculizan la consolidación de los propósitos de una paz total, mediante una ley que centre su objeto en el desmantelamiento efectivo de las estructuras criminales que ejercen violencia contra líderes, comunidades y territorios. En su metodología de investigación y judicialización deberá partir de conceptos e indicadores claros sobre los logros y resultados para alcanzar el esclarecimiento efectivo y definir la responsabilidad de los autores, así como de lo que implica el

- desmantelamiento de las estructuras criminales, de sus redes de apoyo y de los vínculos y responsabilidades de agentes estatales y demás autoridades y funcionarios del Estado que han facilitado, promovido o colaborado con su accionar criminal.
2. Para su efectivo funcionamiento, es preciso que en la reconfiguración de la UEI esta esté dotada de la suficiente autonomía funcional, presupuestal y administrativa, y que en vez de servir de apoyo a las direcciones de la Fiscalía que se ocupan de los crímenes en que se basa el funcionamiento de las organizaciones criminales (homicidios y violencia contra líderes y comunidades, violaciones a los DD. HH., corrupción de autoridades públicas, narcotráfico, lavado de activos, etcétera) se apoye en sus hallazgos y capacidad operativa para centrarse en la judicialización de los integrantes de los grupos criminales, especialmente en los máximos responsables de quienes no se acojan a procesos de sometimiento o acogimiento a la justicia. Aunque articulada y coordinando sus funciones con la FGN la UEI no debería estar subordinada a la autoridad ni la dependencia del Fiscal General y debería contar con apoyo y asistencia de expertos/as de Naciones Unidas, la Unión Europea y gobiernos cooperantes en la lucha contra la impunidad de crímenes de sistema y en la lucha contra las redes y estructuras criminales.
 3. Que la Unidad Especial de Investigación esté plenamente articulada a la CNGS y a las prioridades de persecución judicial, individualización y judicialización de los máximos responsables de estas estructuras que no se acojan a procesos de sometimiento o incumplan los compromisos de verdad y reparación o reinciden en actividades criminales en contra de la paz y la convivencia.
 4. Reformular y ampliar la composición del Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y quienes defienden la paz y los derechos humanos en los territorios, previsto en el art. 11 del decreto 895 de 2017, con el fin de dar participación adecuada a movimientos

políticos de oposición, líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos con el fin de garantizar que las investigaciones por violaciones a los derechos humanos cuenten de manera adecuada, oportuna y brindando condiciones de seguridad, con la perspectiva y exigencias de las comunidades y tengan en cuenta debidamente los enfoques étnico y de género.

Recomendaciones en torno al PIGML

1. Convocar a instancias del Ministerio del Interior a la Comisión intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras CIG con cuatro propósitos: i) definir una metodología y plan de trabajo para evaluar el estado de implementación del plan de acción cuatrienal e identificar las lecciones aprendidas con miras a la elaboración del nuevo plan; ii) definir el plan de trabajo para la elaboración del nuevo plan de acción; iii) diseñar una propuesta de difusión y pedagogía del PIGML; iv) definir una ruta de priorización territorial que permita que los pilotos que están en fase de alistamiento pasen a ejecución, e igualmente identificar los territorios que deberán priorizarse para iniciar el proceso.
2. Reactivar de forma inmediata la Mesa de Género de la UNP y activar la revisión e implementación del protocolo de análisis de riesgo de mujeres lideresas y defensoras, teniendo en cuenta las recomendaciones hechas por las organizaciones de mujeres sobre el particular.









CSPP
Fundación Comité de Solidaridad
con los Presos Políticos


coordinación
colombia
europa
estados unidos


**PROGRAMA
SOMOS DEFENSORES**
PROGRAMA NO GOBIERNAL DE INTERCULTURAL
DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS