

**PLAN DE ACCIÓN OPORTUNA DE  
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN  
PARA LOS DEFENSORES DE  
DERECHOS HUMANOS, LÍDERES  
SOCIALES, COMUNALES Y  
PERIODISTAS**

## CONTENIDO

---

INTRODUCCIÓN.....	3
<b>I. CONTEXTO.....</b>	<b>6</b>
Algunos indicadores de la magnitud del fenómeno.....	7
<b>II. ACTUACIÓN DEL ESTADO PARA PREVENIR HECHOS DE AFECTACIÓN CONTRA LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, LÍDERES SOCIALES, COMUNALES Y PERIODISTAS. ....</b>	<b>13</b>
Medidas normativas impulsadas por el Estado.....	18
<b>III. EJES Y ACCIONES .....</b>	<b>24</b>
Eje 1 - Fortalecimiento de la respuesta interinstitucional. ....	25
Eje 2 - Actuación estratégica en el territorio. ....	29
Eje 3 - Estrategia para la no estigmatización. ....	33
<b>IV. CONCLUSIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL PARA LA GARANTÍA DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. ....</b>	<b>37</b>
Orientaciones y componentes de la política pública para la garantía de la defensa de los derechos humanos .....	38

## INTRODUCCIÓN

---

Atendiendo a los principios y valores del Estado Social de Derecho en los que se fundamenta la República de Colombia, así como a las garantías y responsabilidades consagradas en la Constitución Política de 1991 en materia de protección y defensa de los derechos humanos, el Gobierno Nacional establece el *Plan de acción oportuna de prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas* con el objetivo de aunar esfuerzos para brindar una respuesta a la necesidad de generar mayor seguridad y respaldo a quienes han asumido el liderazgo en la promoción y salvaguarda de los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los instrumentos jurídicos internacionales vinculantes.

Con este plan, el Gobierno Nacional busca la generación de condiciones sociales y de acciones del Estado que brinden herramientas de actuación idóneas, oportunas y eficaces, tanto para la protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, así como para la prevención de agresiones en su contra.

Para tal propósito este plan se fundamenta en las conceptualizaciones adoptadas en la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*<sup>1</sup> y en la *Relatoría especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, que define quiénes son los defensores de los derechos humanos, qué hacen y las obligaciones gubernamentales frente a ellos.

A partir de estos lineamientos, se asume que toda persona *tiene derecho a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, ya sea de manera individual o colectivamente en los planos nacional e*

---

<sup>1</sup> Asamblea General, Naciones Unidas, A/RES/53/144 del 8 de marzo de 1999.

*internacional*<sup>2</sup> (ONU, 1998, pág. 3) y puede ser reconocida como defensora de derechos humanos cuando se esfuerza, en diversos contextos y situaciones, de manera individual o colectiva, en promover o proteger el derecho o los derechos civiles y políticos de un individuo o un grupo, así como en fomentar la garantía y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>3</sup> (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2018).

Por lo anterior, para el contexto colombiano se entiende que una persona puede ser defensora de los derechos humanos en diferentes ámbitos de liderazgo, identificándose en principio los siguientes: líder comunal, líder comunitario, líder de Restitución de Tierras, líder campesino, líder social, líder sindical, líder ambiental, líder de mujeres, líder afrodescendiente, líder indígena, líder de víctimas o de desplazados, líder juvenil y de la infancia, líder cultural, líder LGBTI, líder en salud, líder minero artesanal, comunicador(a) defensor(a) de derechos humanos, abogado(a) defensor(a) de los derechos humanos, defensor(a) o líder asociado a Organizaciones no Gubernamentales (ONG), líder en la implementación del acuerdo de paz, líder en materia de sustitución de cultivos, líder de movimiento político y líderes religiosos.

En los últimos tres años, se han intensificado las agresiones a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas que se desenvuelven en los distintos ámbitos mencionados, de acuerdo con los informes realizados por diferentes instancias, tales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2017, 2018), La Fiscalía General de la Nación (2016, 2018), la Defensoría del Pueblo y otras Organizaciones no Gubernamentales (Indepaz, 2016, 2017; DeJusticia y Human Rights Data Analysis Group, 2018; Somos Defensores, 2018; Fundación para la Libertad de Prensa 2018; Asociación Colombiana de Medios de Información 2018).

Si bien las cifras de los distintos ejercicios de sistematización de la situación no son coincidentes entre sí, estos confluyen en identificar un incremento en el número de homicidios, amenazas y agresiones a defensores de derechos humanos, líderes sociales,

---

<sup>2</sup> El texto de la Resolución 53/144 “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos” define en los artículos 1 y 2 el alcance de quienes pueden ser considerados como defensores de derechos humanos y las obligaciones de los Estados respectivamente. Dicho documento se encuentra disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf)

<sup>3</sup> De acuerdo con la caracterización del Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos los defensores de derechos humanos abordan cualquier problema de violación de derechos humanos, en cualquier parte del mundo y en diferentes planos de intervención, a partir de actividades como: la difusión de información sobre violaciones a los derechos humanos, el soporte a las víctimas de estas situaciones, la búsqueda de rendición de cuentas y el fin de la impunidad, el apoyo a una política de gestión pública y gobierno más eficaz, el respaldo a la aplicación de tratados internacionales, la educación y capacitación frente a estas temáticas. Tales actividades pueden realizarse en el marco de actividades profesionales remuneradas o voluntarias, así como en contextos no profesionales a partir de situaciones de vulneración de Derechos. Para profundizar al respecto se recomienda consultar el documento *Sobre los defensores de los derechos humanos* disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>

comunales y periodistas entre 2016 y 2018 a nivel nacional, lo que hace apremiante la definición de medidas eficaces para atender a esta problemática. Desde el Estado ya se han venido adelantando algunas acciones al respecto, sin embargo es necesario fortalecerlas, establecer las dimensiones y las dinámicas con las que se relacionan y de esta forma intervenir de manera contundente.

En los esfuerzos efectuados hasta el momento por caracterizar esta situación, las entidades del Gobierno Nacional tienen conocimiento de 213 casos verificados de homicidios de líderes y defensores de derechos humanos entre enero de 2016 y octubre de 2018. Estos hechos ocurrieron principalmente en zonas rurales (72%), afectadas por presencia de economías ilícitas (94%) y la existencia de altos niveles de pobreza multidimensional, superiores a la media nacional (92%) (ONU, 2018). La Fiscalía General de la Nación ha avanzado en el esclarecimiento<sup>4</sup> de 113 casos que equivale al 53.05% de los 213 reportados por OACNUDH.

A lo anterior, de acuerdo con estimaciones de la ONU se suma la ocurrencia en 2017, de 441 ataques a líderes sociales y comunales, 41 intentos de asesinatos contra líderes y 213 amenazas, cuya ocurrencia ha estado relacionada con la perpetración de agresiones derivadas de venganzas personales y la lucha entre distintos actores delincuenciales locales y grupos armados organizados (ONU, 2018).

Ante estas circunstancias, surge la necesidad de determinar las causas y características de las acciones violentas que han repercutido en contra de los defensores de Derechos Humanos y los nuevos liderazgos sociales. Esto con el objetivo de avanzar contundentemente en la respuesta oportuna y eficaz por parte del Estado, que contrarreste este fenómeno y contribuya al fortalecimiento de las capacidades de las comunidades, así como a la garantía de sus derechos fundamentales y el diálogo social.

En este orden de ideas, el Gobierno Nacional ha decidido adoptar el Plan de Acción Oportuna como una estrategia fundamentada en la identificación, la prevención de las situaciones de riesgo, y la respuesta articulada de las distintas entidades estatales, según las dinámicas territoriales, con el objetivo de asegurarles a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas las condiciones que les permitan realizar su labor.

De acuerdo con lo anterior, en este documento se exponen: (i) el diagnóstico de la situación, (ii) las acciones implementadas por el Estado para impactar este fenómeno, (iii) los ejes de intervención que se definen como claves para contrarrestar la situación, los cuales integran el Plan de Acción Oportuna, y (iv) se retoman algunos lineamientos para la formulación de una política pública para la garantía de los derechos humanos, que constituye el hito final de este Plan.

---

<sup>4</sup> El avance en esclarecimiento se considera desde que la identificación del presunto responsable del homicidio y se emite una orden de captura en su contra, hasta que se profiere una sentencia sobre el caso.

## 1. CONTEXTO

---

La pugna por el control territorial y social en zonas estratégicas para obtener el dominio de economías ilícitas que se ha intensificado en los últimos dos años, sumado a otros factores de ilegalidad específicos de cada territorio, ha puesto en riesgo la vida, integridad y seguridad de las comunidades que allí residen, en particular de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.

Desde el año 2016 y en lo corrido del 2018, grupos armados organizados han reconfigurado situaciones violentas en sus disputas territoriales, que han implicado el incremento de la vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos y periodistas, en las zonas donde existe competencia entre varios grupos armados organizados o delincuenciales por el control del territorio empleado para el narcotráfico, la extracción ilícita de yacimientos mineros y otras actividades ilícitas, así como la consolidación de nuevas alianzas entre dichos grupos.

Tal situación ha afectado principalmente a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas presentes en los departamentos Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Valle del Cauca, Nariño, Caquetá, Chocó y Córdoba, aunque no es un fenómeno exclusivo de estos territorios, pues se presenta, aunque con menor magnitud, en municipios pertenecientes a 26 de los 32 departamentos del país, que tienen en común encontrarse afectados por la presencia de actividades como la extracción ilícita de yacimientos mineros, los cultivos de uso ilícito como hoja de coca<sup>5</sup>, marihuana y amapola, y el desarrollo de negocios vinculados con el narcotráfico.

---

<sup>5</sup> El Departamento Nacional de Planeación indicó que en los municipios con cultivos de coca se presenta, en promedio, un 87,3% de la población rural en condiciones de pobreza multidimensional (DNP, 2016) Datos Procesados por la DJSG-DNP con datos del Censo 2005, último calculo disponible a nivel municipalizado sobre IPM.

En los escenarios vulnerables los grupos armados organizados y delincuenciales, con el objetivo de lograr el control de los negocios ilícitos, han procurado ejercer un control social sobre la población, dinámica que ha repercutido en la ocurrencia de nuevos desplazamientos forzados, amenazas y delitos contra la vida, la libertad, la integridad e identidad sexual, en los que han resultado afectados defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.

El incremento de los homicidios, ha evidenciado la necesidad de reconocer la importancia de la labor de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, así como fortalecer las garantías para el ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos y de informar libremente. De igual forma, las organizaciones sociales han denunciado situaciones de estigmatización, en las cuales se percibe negativamente su labor.

Para comprender con mayor precisión las dimensiones e implicaciones de esta situación, es indispensable analizar con mayor detalle las fuentes de información con las que se cuenta al respecto.

### **Algunos indicadores de la magnitud del fenómeno**

---

Como se ha mencionado, a la fecha no existe un sistema de base de datos unificado que dé cuenta de las cifras consolidadas respecto al número de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas asesinados. No obstante, esta situación y la necesidad de contar con mejores sistemas de información, que garanticen una mayor confiabilidad de los datos, se dispone de diversos recursos que sirven como referente para la toma de decisiones de política pública.

Entre estos se encuentran los seguimientos y reportes brindados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, la Defensoría del Pueblo y el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, así como las estadísticas de la Fiscalía General de la Nación, los cuales ofrecen datos sobre los lugares de ocurrencia de homicidios y amenazas por municipios, las características poblacionales de los afectados, las fechas de los hechos y los avances en materia de investigación.

Según las estimaciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre enero de 2016 y octubre de 2018, fueron reportados 213 casos de asesinato de defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunales.

**Cuadro 1. Características de los asesinatos a defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunales registrados entre enero de 2016 y octubre de 2018**

2016	2017	2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ <b>61 homicidios.</b></li> <li>☐ <b>En 18 departamentos.</b> Los más afectados fueron: Cauca (12), Antioquia (7), Norte de Santander (6), Valle del Cauca (4), Córdoba (4).</li> <li>☐ <b>Las mayores afectaciones a nivel municipal ocurrieron en</b> El Tambo (3), El Bagre (3), La Sierra (2), Pereira (2), Medellín (2).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ <b>84 homicidios.</b></li> <li>☐ <b>En 25 departamentos.</b> Los más afectados fueron: Antioquia (13), Cauca (11), Valle del Cauca (8), Norte de Santander (6), Nariño (6).</li> <li>☐ <b>Los municipios más afectados fueron</b> Tumaco (5), Medellín (4), Riosucio (3), Cali (3), Cúcuta (2).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ <b>68 homicidios.</b></li> <li>☐ <b>En 20 departamentos.</b> Los más afectados fueron: Norte de Santander (12), Antioquia (10), Caquetá (7), Cauca (5), Chocó (4).</li> <li>☐ <b>Los municipios más afectados fueron:</b> Ituango (3), Cúcuta, Pueblo Rico, Guapi, San José del Palmar y Tame, con 2 homicidios cada uno.</li> </ul>

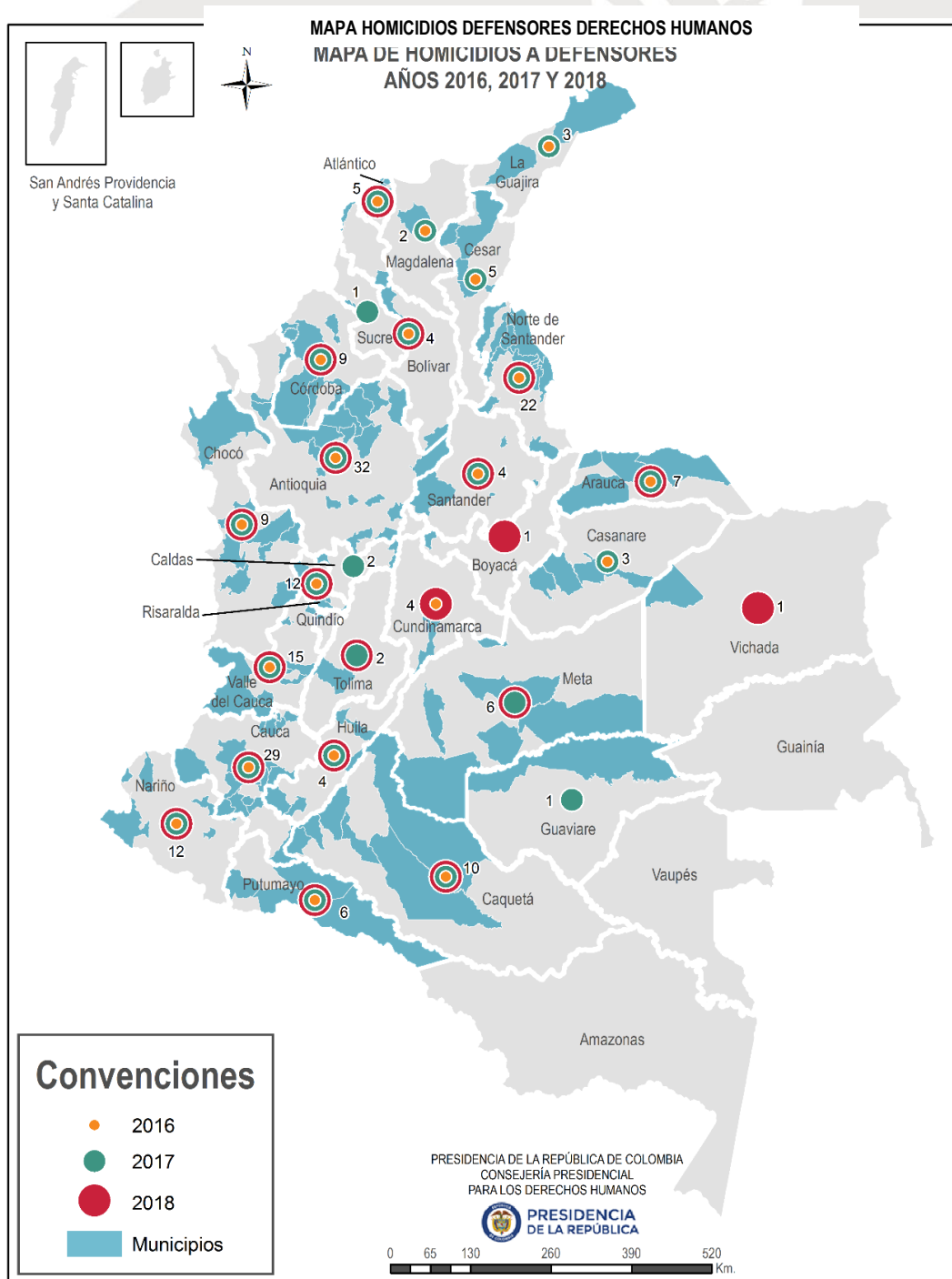
Fuente: Consejería Presidencial de Derechos Humanos, Fiscalía General de la Nación y Ministerio del Interior. (2018, 25 de octubre). *Hechos de afectación contra defensores de DD. HH, a partir de información de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.*

Se identifican que los departamentos más afectados durante los tres últimos años han sido Antioquia, Cauca y Norte de Santander, seguidos por Valle del Cauca, Nariño, Caquetá, Chocó y Córdoba.





Ilustración 1. Homicidios de defensores de derechos humanos 2016-2018

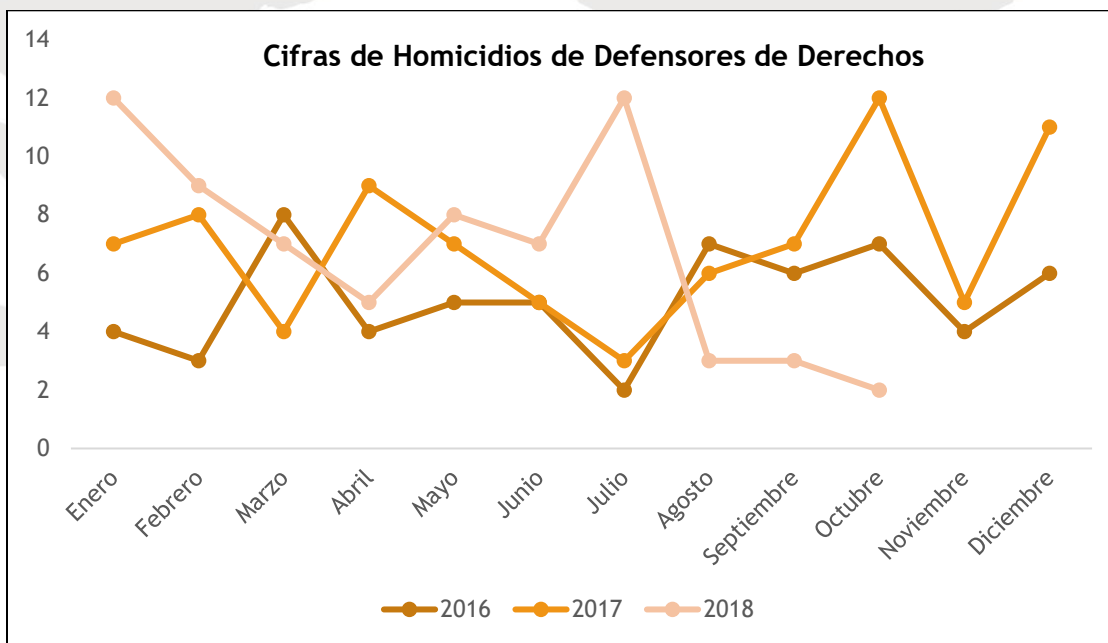


Fuente: Consejería Presidencial de Derechos Humanos, 2018. Con información de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El 65% de los homicidios, es decir 139 hechos, ocurrieron en zona rural, lo cual muestra la importancia de desarrollar acciones focalizadas, según las especificidades de estos territorios, en los departamentos donde se ha registrado el mayor número de hechos. Al

respecto se identifica la concentración de la problemática en veredas y corregimientos localizados en 8 departamentos del país.

*Ilustración 2. Cifras de Homicidios de Defensores de Derechos Humanos*

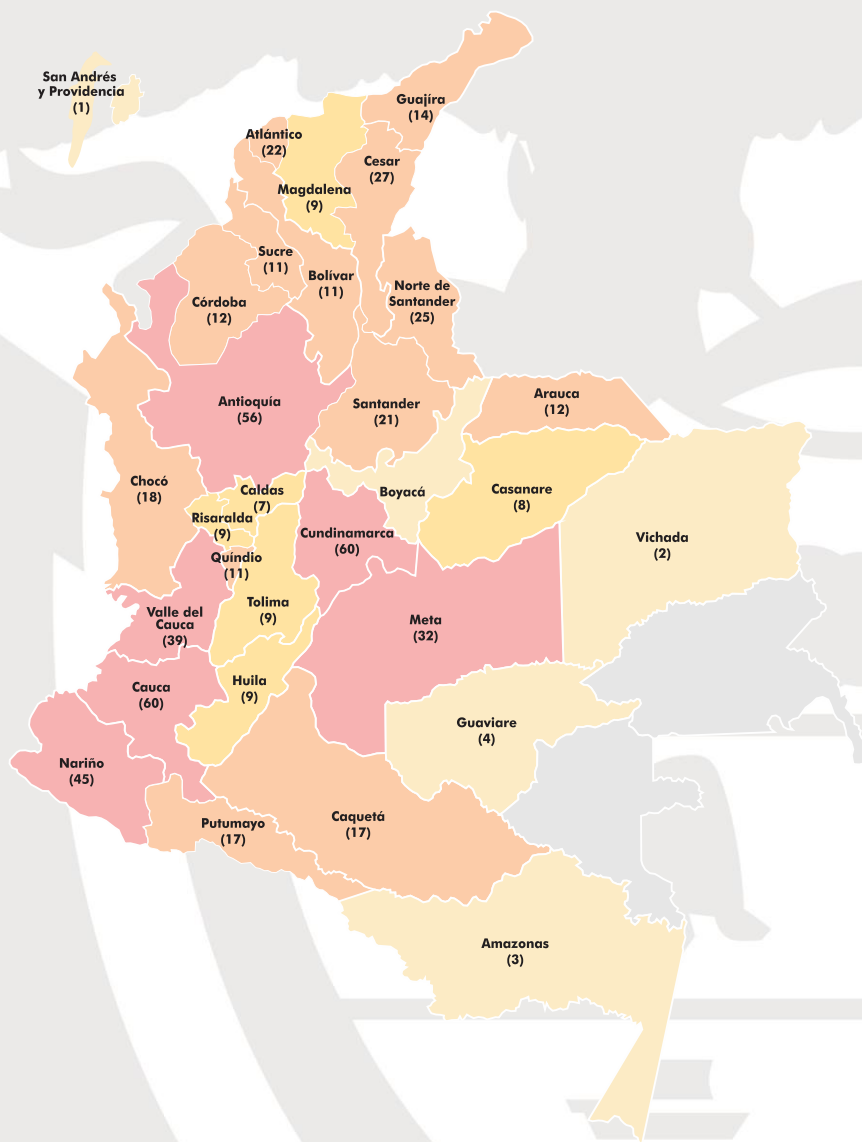


Fuente: Consejería Presidencial de Derechos Humanos con información de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En 2016 se presentaron 61 casos de homicidio, durante agosto y octubre sucedieron los picos más altos, con 7 asesinatos respectivamente. En 2017 se ocurrieron 84 casos. Los meses más críticos fueron octubre (12 casos), diciembre (11 casos) y abril (9 casos). En lo corrido de 2018 se han presentado 68 casos. El número más alto de homicidios fue en enero (12 casos), julio (12 casos) y febrero (9 casos).

En materia de amenazas a líderes sociales y defensores de derechos humanos, durante este mismo periodo, se reportan 582 hechos de los cuales 297 corresponden a zonas rurales y 285 a urbanas. Los territorios de mayor ocurrencia son: Cauca, Bogotá, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca y Meta, tal como puede observarse en el siguiente gráfico:

**Ilustración 3. Dinámica territorial de las amenazas a líderes sociales y defensores de derechos humanos**



Fuente: Policía Nacional, (2018, 28 de octubre).

De otro lado, la Defensoría del Pueblo reporta 343 homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos, entre el 1 de enero de 2016 y el 22 de agosto de 2018, siendo los departamentos con mayor afectación Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Nariño, Valle del Cauca y Chocó. Así lo ha expresado esta entidad:

La Defensoría del Pueblo ha advertido reiteradamente la situación de riesgo a la que están expuestos los líderes sociales en el actual escenario, caracterizado por la conjunción de factores de riesgo estructurales y coyunturales que han exacerbado la violencia contra quienes ejercen la defensa de los derechos humanos en ámbitos locales y regionales. De forma particular se observa con preocupación el incremento en los casos de homicidio

contra líderes comunales, indígenas, afrodescendientes y campesinos (Defensoría del Pueblo, Alerta 026 de 2018, pág. 20).

En los informes de la Defensoría del Pueblo se incluyen organizaciones comunales, indígenas, afrodescendientes, campesinas, sindicales, de víctimas, sociales, de población con orientación sexual e identidad de género diversa, ambientales, reclamantes de tierras, de mujeres, jóvenes, estudiantes, así como funcionarios públicos que por su labor se consideran defensores de derechos humanos, tales como los personeros municipales.

Sobre los casos de homicidios contra defensores de derechos humanos o integrantes de organizaciones sociales reportados por la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación ha avanzado en el esclarecimiento del 34%, algunos de estos casos reportados coinciden con de la OACNUDH.

En cuanto a las modalidades de intimidación, según la Defensoría del Pueblo, en 2017 las amenazas se recibieron a través de panfletos (149 casos), abordaje directo (142), llamadas telefónicas (63), mensajes de texto (22), mensajes a través de terceras personas (21), mensajes a través de aplicaciones de mensajería instantánea (12) y correos electrónicos (10).

Por otra parte, según las cifras de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) entre 2011 y 2014 se presentaron 556 ataques contra la prensa y los periodistas, 286 amenazas y 358 víctimas. Para el periodo de 2015 a noviembre de 2018, se presentaron 1.052 ataques, 457 amenazas y 570 víctimas.



## 2. ACTUACIÓN DEL ESTADO PARA PREVENIR HECHOS DE AFECTACIÓN CONTRA LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, LÍDERES SOCIALES, COMUNALES Y PERIODISTAS.

Como respuesta a los hechos de afectación contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, el Estado colombiano ha dispuesto distintas instancias y mecanismos, con el propósito de prevenir la ocurrencia de nuevas afectaciones, sancionar a los responsables, proteger y garantizar la labor de los defensores de derechos humanos.

Específicamente, se ha avanzado en el fortalecimiento de la institucionalidad a partir de medidas como la creación del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección, la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones y Conductas Criminales de la Fiscalía General de la Nación (Decreto 898/2017), la Instancia de Alto Nivel liderada por el Ministerio del Interior, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto Ley 154/2017) y el Puesto de Mando Unificado instaurado en febrero de 2017, como un grupo interinstitucional de trabajo encargado de articular las medidas de prevención, protección e investigación de hechos que atenten contra la vida e integridad personal de los defensores de derechos humanos.

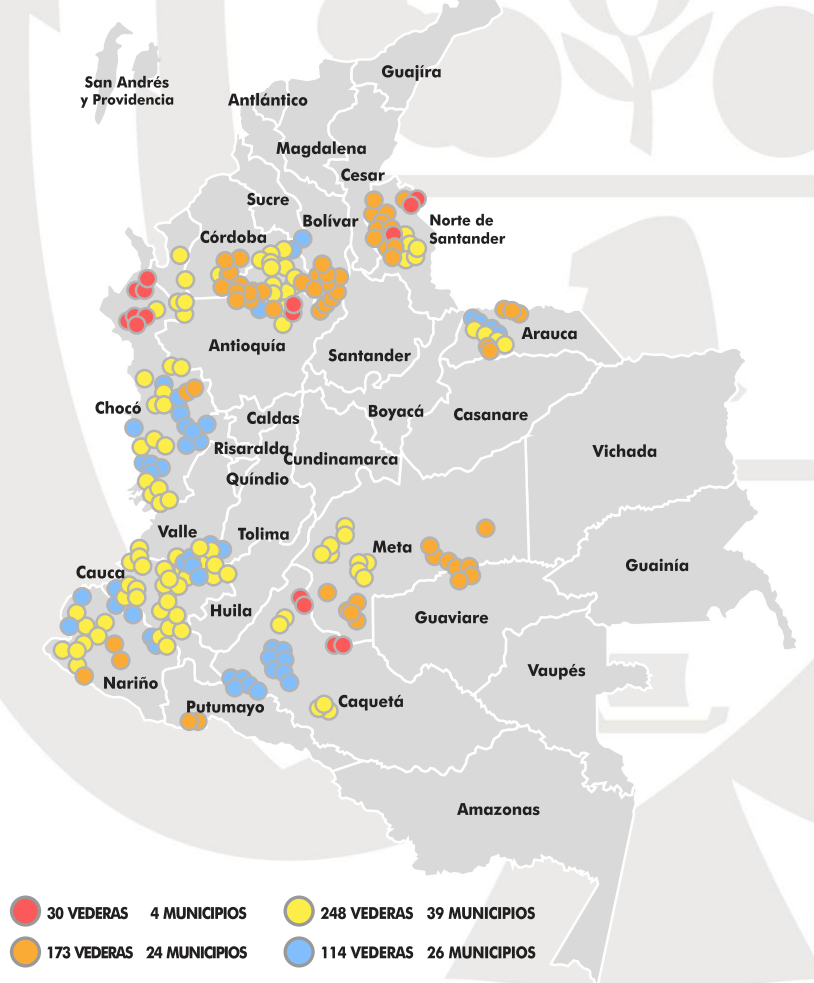
La Fuerza Pública ha intervenido en esta materia a través de los planes militares “Victoria Plus” y “Horus”. Este último ha pretendido estrechar los lazos con la población de aquellas zonas que han sido afectadas por la violencia y la criminalidad organizada; para lo cual se dispuso el aumento del personal militar en 15 departamentos, 67 municipios y 595 veredas, alcanzando a partir de la articulación interinstitucional entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional los siguientes resultados: la prevención de delitos, la anticipación de las acciones de amenaza, el control institucional del territorio y la integración de la inteligencia para la ejecución de acciones operacionales y/o operativos en forma coordinada. Todo esto ha redundado en la construcción de confianza en las comunidades.

En el marco de la ejecución del Plan “Horus” el Ejército Nacional ha asumido cuatro misiones: i. Desarrollar operaciones en corregimientos y veredas focalizadas, con el fin de proteger a la población civil, la infraestructura, los activos estratégicos y realizar actividades

que requieran presencia de la Fuerza; ii. Realizar la reubicación de algunas unidades comprometidas, para garantizar la presencia militar en las cabeceras de los municipios priorizados, y así lograr que nuestros soldados sean cada vez más visibles para la población; iii. Lograr una comunicación directa con la población, las autoridades civiles, el Ministerio Público y los organismos internacionales; y iv. Participar, a partir de las comunicaciones estratégicas y acción integral, en jornadas de apoyo al desarrollo para prevenir fenómenos criminales, como el reclutamiento infantil, entre otros, para fortalecer la confianza en las instituciones del Estado. A partir de las acciones señaladas el Plan “Horus” ha permitido generar progreso y desarrollo a través de 232 misiones de sensibilización.

La cobertura de las misiones que integran el Plan “Horus” ha alcanzado 565 veredas de 93 municipios, localizadas principalmente en los departamentos de Norte de Santander, Córdoba, Chocó, Antioquia, Cauca, Huila, Nariño, Valle del Cauca, Putumayo y Caquetá, así como en Meta, Guaviare y Arauca.

*Ilustración 3. Cobertura del Plan “Horus”*



Fuente: Ejército Nacional.

Por otro lado, en respuesta a las Alertas Tempranas sobre las cuales la Defensoría del Pueblo hace referencia a los riesgos que corren los líderes sociales y los defensores de derechos humanos, desde Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)<sup>6</sup>, en los diez meses de su operación, se llevaron a cabo sesiones de seguimiento en las que se atendió el 100% de las Alertas Tempranas emitidas, relacionadas con los siguientes ejes temáticos<sup>7</sup>:

- i. Medidas de seguridad y protección, las cuales se realizan en aras de fortalecer los operativos de registro y control para minimizar el riesgo advertido en el territorio con especial énfasis en los líderes y defensores de derechos humanos.
- ii. Atención a la población víctima y vulnerable, enfocada en la población víctima, en el tema de prevención, asistencia, protección y reparación integral.
- iii. Atención a la población con enfoque diferencial, de género y étnico.
- iv. Prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, jóvenes y adolescentes y el diseño de programas de ocupación del tiempo.
- v. Prevención de la violencia sexual.
- vi. Sustitución de uso de cultivos ilícitos. Se remiten comunicaciones en aras de agilizar los procesos de sustitución e implementación de proyectos productivos.

En cuanto a las medidas materiales, desde la Unidad Nacional de Protección se atienden los casos de líderes sociales y defensores de derechos humanos amenazados. En el 2017 se analizaron por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), más de 9.700 casos de este tipo, y se han protegido más 6.200 líderes sociales en el marco de las distintas poblaciones objeto de medidas. Del total de casos analizados, el 70% fue calificado como una situación de riesgo extraordinario y el 0.6% de los casos fue considerado como extremo. Solo el 28.4% fue catalogado como un caso de riesgo ordinario<sup>8</sup>.

Esta tendencia aumenta en 2018. De los 3.536 casos abordados por el CERREM, el 80.6% constituyó situaciones ponderadas como riesgo extremo (34 casos) y extraordinario (2.821 casos).

---

<sup>6</sup> La Comisión Interinstitucional para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT es una instancia creada por el Decreto 2124 de 2017, la cual es presidida por Ministerio del Interior, cuyo accionar se complementa con la intervención de los Comités Territoriales de Prevención y los Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida.

<sup>7</sup> Ministerio del Interior. Subdirección de Seguridad y Convivencia del Ministerio del Interior, 2018.

<sup>8</sup> Según los lineamientos de la Corte Constitucional sólo los riesgos extremos y/o extraordinarios ameritan la adopción de medidas de protección.

**Cuadro 2. CERREM defensores de derechos humanos y líderes sociales 2017 - 2018**

	Sesiones realizadas	Ponderación riesgo extremo	Ponderación riesgo extraordinario	Ponderación riesgo ordinario	Total
<b>2017</b>	53	38	4.407	1.764	6.209
<b>2018</b>	37	34	2.821	681	3.536

Fuente: Unidad Nacional de Protección (2018).

En cuanto a los instrumentos desarrollados a partir de la tipificación de los riesgos establecidos, se han dispuesto para la protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas que cuentan actualmente con riesgo extraordinario o extremo, once medidas de protección especial dentro de las que se encuentran: esquemas con vehículos blindados, esquemas con vehículos convencionales, dotación de motos, acompañamiento de hombres de protección, apoyos a transporte individual, transporte, apoyo a procesos de reubicación, otorgamiento de chalecos blindados y de medios de comunicación, entre otros.

En el cuadro 4, se detalla el número de defensores de derechos humanos y líderes sociales que disponen de estas medidas.

**Cuadro 3. Medidas de protección especial conferidas**

Número de Protegidos líderes DDHH	Esquemas Vehículos Blindados	Esquemas Vehículos Convencionales	Motos	Hombres de Protección	Apoyos de Transporte Individual	Apoyo Fluvial Individual	Apoyo Fluvial Colectivo	Apoyo de Reubicación	Chalecos Blindados	Medios de Comunicación	Botón de Apoyo
3.733	342	570	14	2.073	532	92	6	473	2.652	3.022	188

Fuente: Unidad Nacional de Protección (2018).

Desde el año 2016 la Fiscalía General de la Nación diseñó y está implementando una Estrategia de Investigación y Judicialización de homicidios contra defensores de derechos humanos e integrantes de organizaciones sociales. Esta estrategia cuenta con las siguientes líneas de acción que han propiciado un cambio en el paradigma de la investigación penal de delitos cometidos contra defensores de derechos humanos:

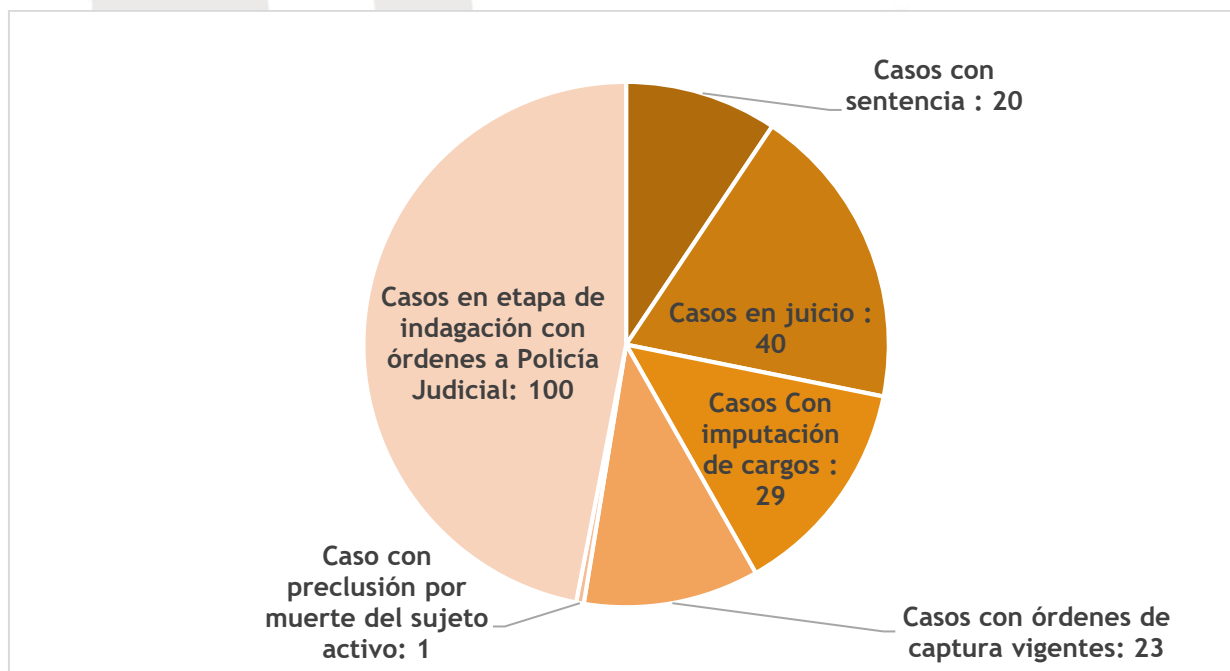
- El inicio del trabajo de cultura institucional con todos los servidores de la Fiscalía.
- El reconocimiento de la labor de defensa de derechos humanos de la víctima como primera hipótesis investigativa.



- La aplicación de una metodología de asociación de casos.
- La creación de unidades itinerantes para llegar con prontitud a la escena de los hechos.
- La elaboración y aplicación de protocolos de intervención para lograr una mejor conservación de la escena del crimen y de elementos que puedan identificar al victimario.
- La expedición de directrices para la estandarización de la investigación de homicidios.
- El fortalecimiento de la investigación del delito de amenazas.
- El plan de trabajo que permite la articulación interna entre las diversas dependencias para la investigación de homicidios cometidos contra defensores.

En desarrollo de estas líneas de acción, se expidió la Directiva 002 del 30 de noviembre de 2017 “Por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia”. Esta Directiva fue construida con el acompañamiento técnico de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y dicta instrucciones respecto a 3 puntos (i) concepto de defensor de derechos humanos, (ii) debida diligencia en materia de investigaciones por delitos cometidos contra defensores de derechos humanos y (iii) lineamientos para la investigación de homicidios contra defensores de derechos humanos.

*Ilustración 4. Investigaciones penales*



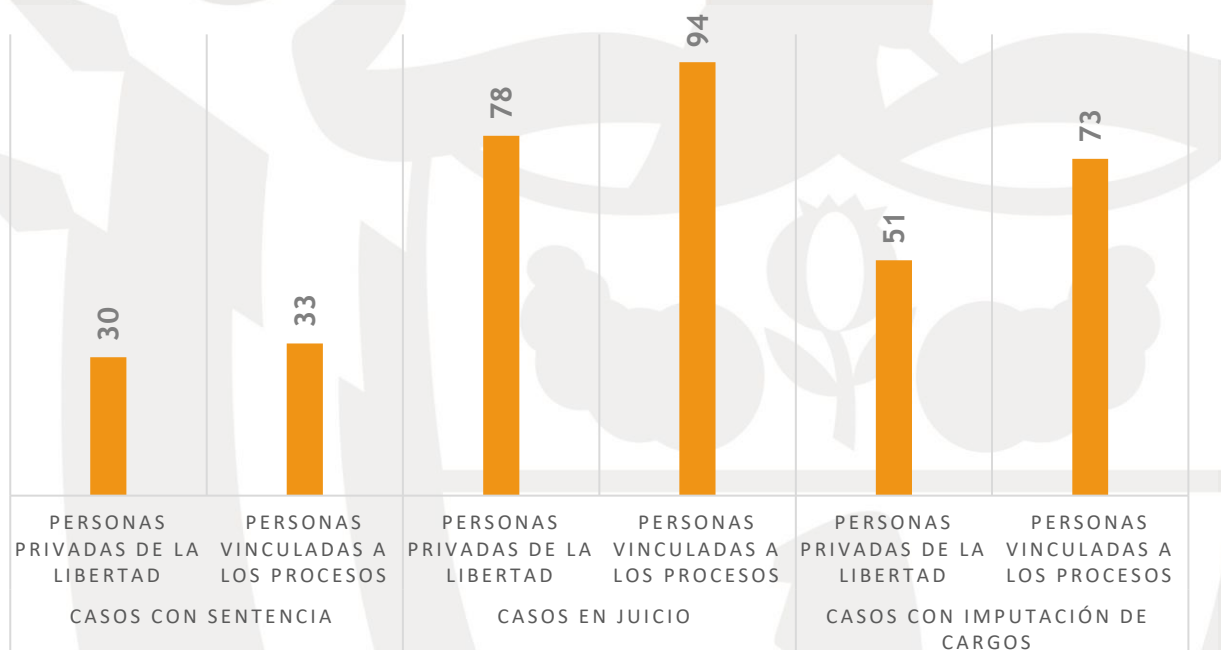
Fuente: Elaboración Ministerio del Interior con datos de la Fiscalía General de la Nación. Octubre 2018.

Con la aplicación de esta metodología de investigación, la Fiscalía ha alcanzado resultados históricos en el esclarecimiento de homicidios contra defensores de derechos humanos,

entre el 1 de enero de 2016 y el 24 de octubre de 2018 la OACNUDH ha reportado 213 homicidios contra defensores de derechos humanos logrando el esclarecimiento del 53.05% (113 casos) como se evidencia en la ilustración anterior.

Como avance de estas investigaciones, de acuerdo con el siguiente gráfico se evidencia la vinculación de 200 personas a los procesos penales, y privadas de la libertad 159 personas.

*Ilustración 5. Personas vinculadas a los procesos penales*



Fuente: Elaboración Ministerio del Interior con datos de la Fiscalía General de la Nación.

Octubre 2018.

### Medidas normativas impulsadas por el Estado

Con la ratificación de dos de los principales instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, siendo estos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), el Estado colombiano adquirió las obligaciones de respetar y garantizar los Derechos Humanos de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna y de adecuar su institucionalidad hacia tales fines<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> De manera puntual, el PIDCP implica para el Estado colombiano adecuar el Estado de Derecho según los parámetros establecidos en dicho tratado (art. 2 (1), (2)).

Para atender a estas obligaciones el Estado colombiano ha impulsado la creación de múltiples escenarios y marcos normativos relacionados con la prevención y protección de los derechos humanos que, pese a los esfuerzos realizados, no siempre han alcanzado el impacto esperado.

Esta situación puede atribuirse principalmente a que los desarrollos normativos han ocasionado la proliferación de instancias de deliberación y decisión, en las cuales intervienen los mismos actores institucionales y voceros de las organizaciones sociales, sin que existan mecanismos de articulación entre sí, pese a abordar temas comunes y desarrollar funciones similares.

Al revisar las normas expedidas desde 1997 hasta la fecha, se identifica la existencia de catorce cuerpos normativos del derecho interno en rango de leyes nacionales y decretos ley que regulan los temas de prevención y protección ante situaciones de violación de derechos humanos, o incluyen medidas al respecto, a partir de las cuales se incorporan diferentes instrumentos de intervención, instancias de gestión y actores en el abordaje de las problemáticas existentes alrededor de estos temas. Dichas regulaciones son:

- a. Ley 418 de 1997, “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. Esta norma fue modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2003 y 1106 de 2006. Esta medida dispone en su artículo 81 la obligación del Ministerio del Interior de poner en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley 199 de 1995; definiendo como receptores de estas medidas a: dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos; dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos; y testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos.
- b. Decreto 978 de 2000, “Por el cual se crea el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano”.
- c. Decreto 2788 de 2003, “Por el cual se unifica y reglamenta el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia”.
- d. Decreto 2816 de 2006, “Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones”.

- e. Decreto Ley 4530 de 2008, “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones”. En el numeral 2 de su artículo 16 se confiere al Ministerio del Interior la obligación de diseñar y coordinar los programas generales de protección a los derechos humanos en colaboración con el Programa Presidencial de DDHH y DIH.
- f. Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Plantea el desarrollo de medidas de prevención y protección, así como el otorgamiento de garantías de no repetición.
- g. Decreto 4065 de 2011, “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”.
- h. Decreto 4911 de 2011, "Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección".
- i. Decreto 2096 de 2012, “Por el cual se unifica el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano y se dictan otras disposiciones”.
- j. Decreto 1066 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.
- k. Decreto 1314 de 2016, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos”.
- l. Acto legislativo 05 de 2017, “Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”.
- m. Decreto 154 de 2017, “Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el Marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”.
- n. Decreto 1581 de 2017, “Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”.

- o. Decreto 2078 de 2017, “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”
- p. Decreto 2252 de 2017, “Por el cual se adiciona el Capítulo 6, 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 labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”
- q. Decreto 2124 de 2017, “Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.
- r. Ley 1908 de 2018, “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones.
- s. Decreto 660 del 17 de abril del 2018, “Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones”.

A partir de estas disposiciones se cuenta con 18 distintas instancias que abordan los temas de prevención y protección, estas son:

- El Consejo Nacional de Seguridad.
- La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto 154 de 2017).
- La Mesa Técnica de Protección (Decreto 299 del 23 de febrero del 2017).
- El Puesto de Mando Unificado PMU, estrategia de articulación interinstitucional.
- El Comité Nacional de Justicia Transicional (Ley 1448 de 2011).

- Los Subcomités Territoriales de prevención y protección (Ley 1448 de 2011).
- La Comisión Intersectorial de Garantías a Mujeres Líderesas y Defensoras de derechos humanos (Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016).
- La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT (Decreto 2124 de 2017).
- El Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas CERREM (Para la evaluación de riesgos y definición en materia de medidas de protección).
- Los Comités Territoriales de Alertas Tempranas (Decreto 2124 de 2017).
- Comités Territoriales de Prevención y Protección que pueden crearse conforme a lo estipulado en el Decreto 1581 de 2017 o Política Pública de Prevención.
- Los Comités a que se refiere el Decreto 660 del 17 de abril del 2018 Programa Integral de Seguridad y Protección a Comunidades y Organizaciones en Territorio.
- La Comisión Intersectorial de Alto Nivel Auto 620 de la Corte Constitucional para atender la problemática en materia de seguridad, protección y asistencia humanitaria en los 10 municipios de la Costa Pacífica de Nariño.
- Los Comités Departamentales de Derechos Humanos.
- Los Consejos Departamentales o municipales de Seguridad.
- Los Consejos Departamentales de Paz.
- La Mesa Nacional y Territoriales de Garantías a la labor de defensores de derechos humanos (Subgrupos protección, investigación, mujeres).
- La Subcomisión de derechos humanos de la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular (Decreto 870 de 2014).

En virtud de lo anterior se evidencia la urgencia de articular los esfuerzos institucionales, optimizando los recursos disponibles y mejorando la efectividad de los mecanismos implementados. Adicionalmente, los planes y proyectos diseñados en las diferentes instancias que tratan estos mismos asuntos deben armonizar sus actividades y recursos.

Se ha detectado la necesidad de garantizar que los diferentes instrumentos implementados, ya sean estos planes, programas o proyectos, cuenten con mecanismos de seguimiento y evaluación. En algunos casos, no se cuenta con indicadores de resultado que puedan ser

contrastados y de esta forma medir el impacto alcanzado. A nivel local, persisten dificultades para consolidar los datos y verificar el impacto de las acciones territoriales.

Ante situaciones como estas, es indispensable contar con la presencia integral del Estado de manera coordinada y eficiente, que atienda a las especificidades de las zonas que han resultado más afectadas por la ocurrencia de hechos de afectación contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas; y fortalezca las actividades relacionadas con la prevención, protección e investigación que se plantean en estos escenarios.

Por lo tanto, este Gobierno ha proyectado instrumentos de política pública que brinden herramientas de actuación idóneas, oportunas y eficaces, tanto para la protección de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, como para la prevención de violaciones de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, basadas en la eficiencia y en la innovación social.

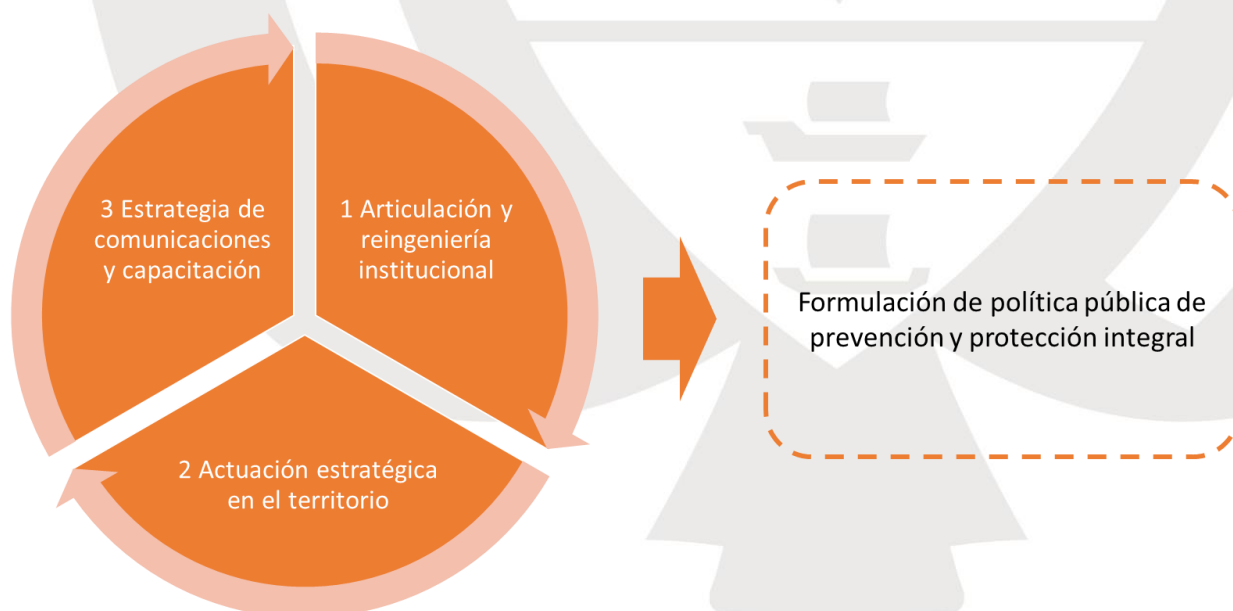


### 3. EJES Y ACCIONES

El Plan de Acción Oportuna diseñado por el Gobierno Nacional se concibe como una serie de acciones articuladas a implementar por el Estado, con el propósito de dar respuesta a la situación de violencia contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, ante a la situación de cualquier riesgo que se origina en el territorio colombiano.

Este plan es el resultado de un proceso de consulta y análisis de la información recibida por parte de distintos actores e instituciones relacionadas con el tema y de la búsqueda de alternativas rápidas por parte de las entidades que tienen competencias en materia de protección a defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, y está construido por tres ejes estratégicos encaminados a la formulación de una política integral, tal como se presenta a continuación:

*Ilustración 6. Estructura del PAO*



Fuente: Ministerio del Interior.



- 1. Articulación y reingeniería institucional.** A través de este eje se pretende dar respuesta a la existencia de múltiples espacios y normas, sin una adecuada articulación y/o herramienta que permitan hacer frente de forma efectiva al problema.
- 2. Actuación estratégica en el territorio.** Mediante este eje se atiende al carácter focalizado de la problemática en ciertos municipios del país con entornos criminales particulares y afectados por la ausencia de respuesta institucional adecuada a las necesidades.
- 3. Estrategia de comunicaciones y capacitación,** este eje responde a la necesidad de una campaña para contrarrestar la estigmatización de la condición de líder y de la actuación del Estado en las garantías que brinda para el ejercicio de defensa de derechos, así como de dar a conocer la oferta existente de programas de protección y autoprotección.

La **formulación de política pública** de prevención y protección integral, con enfoque diferencial, de equidad, étnico y territorial, tendrá en cuenta los ejes del Plan de Acción Oportuna e incorporará los lineamientos correspondientes para la protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. La política será diseñada con las entidades territoriales, las organizaciones sociales de derechos humanos, organismos internacionales y demás interesados en el tema.

Con el fin de profundizar en la caracterización de estos componentes, a continuación, se explican sus objetivos y las acciones que plantean para el logro de los mismos.

Eje 1 - Fortalecimiento de la respuesta interinstitucional.

El propósito de este eje es alcanzar la articulación, armonización y coordinación para la intervención interinstitucional en materia de prevención y protección. Para ello se proponen las siguientes acciones:

### **1. Conformación de la Comisión del Plan de Acción.**

Con el fin de generar un escenario de articulación de las acciones que le corresponden al Estado, se expedirá un decreto que crea la **Comisión del Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO)**<sup>10</sup>, con participación de las entidades públicas involucradas,

---

<sup>10</sup> La conformación y sesión de esta comisión constituirá un paso previo a la citación de la Comisión Nacional de Garantía de Seguridad, esto con el fin de poder llevar una propuesta de acción concertada entre las entidades del Estado.

cuyo objetivo es armonizar las instancias, acciones y criterios de Estado en materia de defensa y protección de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, y diseñar los lineamientos de política integral de respuesta institucional para la intervención en las Zonas Estratégicas de Intervención integral (ZEII), por parte de las diferentes entidades de Gobierno, entre otros. Estas ZEII serán establecidas en la prórroga de la Ley 418 de 1997 (que cursa en el Congreso de la República) y hacen parte del eje de actuación estratégica en el territorio.

La Comisión del Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO), estará conformada por las siguientes instituciones:

- El Presidente de la República, o su delegado, quien la preside
- El Ministro del Interior, o su delegado.
- El Ministro de Defensa Nacional, o su delegado.
- El Ministra de Justicia y del Derecho, o su delegado.
- El Comandante de Fuerzas Militares, o su delegado.
- El Director General de la Policía Nacional, o su delegado.
- El Director Unidad Nacional de Protección, o su delegado.

Asistirán como invitados:

- El Alto Comisionado para la paz, o su delegado(a).
- El Consejero Presidencial para Derechos Humanos, o su delegado(a).
- El Consejero Presidencial para Seguridad, o su delegado(a).
- El Fiscal General de la Nación, o su delegado(a).
- El Procurador General Nación, o su delegado(a).
- El Defensor del Pueblo, o su delegado(a).

Asimismo, la Comisión del Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO), deberá:

- Coordinar la revisión del diseño institucional que permita armonizar la visión, información y acciones en materia de protección a líderes y defensores de Derechos Humanos por parte del Estado.
- Coordinar la aprobación del diseño, implementación y definición de responsables de acciones humanas, técnicas y tecnológicas para unificar la información de amenazas contra líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, y periodistas; que permitan tener procesos ágiles, que en tiempo real indiquen el tipo de acción y protección que se requiere en cada caso, según la caracterización previamente realizada a partir de un enfoque diferencial; brinden acceso y controlen la efectividad de las acciones, evaluación y seguimiento.

- Articular el proceso de reingeniería de los programas de protección de líderes y defensores de Derechos Humanos, en particular de los procesos de la Unidad Nacional de Protección.
- Establecer recomendaciones al Consejo Nacional de Seguridad para la conformación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII).
- Articular el diseño de los lineamientos de política integral de respuesta institucional para la intervención en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEI), por parte de las diferentes entidades del Estado.
- Coordinar el impulso de las investigaciones, esclarecimiento y judicialización, de los hechos criminales contra defensores de Derechos Humanos, líderes sociales y comunitarios, y periodistas en las zonas estratégicas de intervención.
- Articular la implementación de herramientas tecnológicas que con base en caracterizaciones y aplicando un enfoque diferencial, evalúen el riesgo y determinen las medidas que deberán implementarse de inmediato, por la entidad competente; las cuales permitan la evaluación y seguimiento permanente.
- Coordinar y articular la formulación de normas para lograr la reingeniería necesaria en el funcionamiento e interrelación de los diversos componentes de los programas de Protección.
- Coordinar la implementación del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO).
- Coordinar la implementación de las medidas de protección colectiva y generar un proyecto de autoprotección, con enfoque diferencial para actores específicos que será dado a conocer, a través de un programa de capacitación a líderes presentes en el territorio.
- Conformar un grupo de articulación institucional permanente con lineamientos y responsabilidades definidas.
- Elaborar y aprobar su propio reglamento.
- Las demás que sean necesarias y afines para el cumplimiento de su objeto.

## **2. Implementación de Herramientas Tecnológicas**

- Implementar herramientas que a través del análisis de grandes volúmenes de datos, algoritmos, y con base en caracterizaciones y un enfoque diferencial, evalúen el riesgo y faciliten la definición e implementación de las medidas que deberán adoptarse, por la entidad competente; así como la evaluación y seguimiento permanente.

## **3. Reingeniería del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección**

La Unidad Nacional de Protección coordinará la revisión del programa de protección para lo cual ajustarán sus procesos internos, protocolos y herramientas, con el fin de:

- Disminuir los tiempos de respuesta.
- Fusionar el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) y definir un proceso más ágil de respuesta e implementación de acciones.
- Generar respuestas que permitan articular la protección dada por el programa con estrategias de prevención coordinadas con otras entidades competentes.
- Fomentar medidas de protección colectiva y generar un proyecto de autoprotección, con enfoque diferencial para actores específicos (Juntas de Acción Comunal, indígenas, periodistas, entre otros), que será dado a conocer en los territorios señalados por alertas tempranas, a través de un programa de capacitación a líderes presentes en el territorio.
- Conformar un grupo de articulación institucional permanente con lineamientos y responsabilidades definidas.

#### **4. Apoyar a la Fiscalía General de la Nación en las zonas de ocurrencia de hechos que afecten la integridad de defensores de derechos humanos.**

El esclarecimiento de los hechos, la judicialización de los responsables, materiales e intelectuales, de las agresiones a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas resultan fundamentales para la superación de la impunidad, contribuye a los esfuerzos en materia de prevención y protección y a superar la problemática.

Teniendo en cuenta que la mayoría de las amenazas, agresiones y homicidios, suceden en zonas rurales de difícil acceso donde hacen presencia grupos de armados organizados, grupos de delincuencia organizados y de economías ilegales, es necesario asegurar la intervención de los equipos de investigación, para ello, la Fuerza Pública, el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General de la Nación establecerán los respectivos mecanismos y procedimientos.

#### **5. Coordinación Interinstitucional**

La acción del Estado y de las entidades de Gobierno debe entenderse como una estrategia sólida, articulada y coordinada, bajo los principios de subsidiaridad, complementariedad y concurrencia, a efecto de alcanzar mejores resultados e impactos, sumando esfuerzos y aprovechando de mejor manera los recursos. Los múltiples espacios, escenarios e instituciones, donde se abordan los temas de prevención y protección en favor de las comunidades, los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, sus dinámicas y decisiones deben articularse. La diversa normatividad, los diferentes planes, programas y proyectos, relacionados con la seguridad integral, la

prevención y la protección, se valorará en perspectiva de su eficiencia e impacto sobre la realización de derechos.

Es necesario fortalecer una Ruta única de actuación territorial para dar respuesta inmediata a los casos que se reciban por los diferentes canales de atención como las Líneas de Urgencia. Para ello se coordinarán las acciones entre las distintas entidades del Estado del orden nacional y territorial.

En este sentido, se plantea el desarrollo de seis acciones cuyo periodo de ejecución y responsables de implementación se describen en el siguiente cronograma:

*Cuadro 4. Cronograma de acciones en materia de coordinación interinstitucional.*

Acciones	Entidades responsables	Meta
<b>Conformación de la Comisión del Plan de Acción</b>	Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Ministerio del Interior	Directiva Presidencial y Decreto Presidencia
<b>Implementación de Herramienta Informática</b>	Ministerio del interior, Ministerio Defensa y Consejería de DDHH	Registro Único de Información Interinstitucional
<b>Reingeniería del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección</b>	Unidad Nacional de Protección, Ministerio del Interior, Consejería para los Derechos Humanos	Diagnóstico del programa elaborado
		Implementación de acciones derivadas del diagnóstico
<b>Apoyar el trabajo de la Fiscalía General de la Nación.</b>	Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Fiscalía General de la Nación.	Establecer mecanismos de respuesta rápida/Conjunta
<b>Coordinación Interinstitucional</b>	Ministerio del Interior	Creación e implementación de una Ruta única de actuación territorial

Fuente: Gobierno de Colombia.

Eje 2 - Actuación estratégica en el territorio.

El objetivo de este eje es intervenir de manera integral las zonas con mayor afectación por agresiones a defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas,

para: i) Promover el fortalecimiento de la institucionalidad y del imperio de la ley; ii) Fortalecer la cultura democrática, de participación y de convivencia pacífica; iii) Elevar los niveles de confianza entre las instituciones y la sociedad; iv) Desarticular las economías ilícitas; v) Impulsar el desarrollo regional.

Como se ha identificado en otros apartados de este documento, las agresiones a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas se observan de manera más crítica en ciertos territorios, con entornos criminales particulares y ausencia de una respuesta institucional adecuada a las necesidades, esto en materia de protección de personas especialmente vulnerables o en riesgo y/o la prevención de violaciones a los Derechos Humanos.

Por tal motivo, este Plan de Acción Oportuna, inicialmente focalizará sus acciones en los territorios identificados como críticos, tales como: Bajo Cauca Antioqueño, norte de Antioquia, Catatumbo, norte del Cauca, Pacífico Nariñense y sur de Córdoba.

Estos territorios hacen parte de 8 departamentos, e integran 44 corregimientos, 69 veredas, 2 inspecciones de policía y 7 sectores identificados como críticos por el Gobierno Nacional. Los territorios focalizados para la implementación del presente instrumento incluyen 9 municipios de Norte de Santander, 2 de Nariño, 4 del sur de Córdoba, 4 en Caquetá, 10 en Cauca, 4 pertenecientes al departamento del Valle, 2 en el Urabá y 8 en Antioquia.

### **1. Sesiones territoriales del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas (CERREM) para casos individuales y colectivos**

Este Comité tiene por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y de medidas complementarias<sup>11</sup>. El Comité está conformado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien lo preside; la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y DIH, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Dirección de Protección y Servicios Especiales y la Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional.

El CERREM define medidas de protección a favor de la población objeto del programa de protección a cargo de la UNP, con un nivel de riesgo excepcional (extraordinario o extremo), lo cual incluye a líderes sociales y defensores de Derechos Humanos.

Se establecerá un cronograma para la realización de CERREM territoriales en las zonas priorizadas, teniendo en cuenta de manera diferenciada los riesgos de mujeres, periodistas y comunales. A su vez, las sesiones contarán con la participación de delegados de las entidades que hacen parte de la Comisión del Plan de Acción Oportuna para la prevención y protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.

---

<sup>11</sup> Artículo 2.4.1.2.38. Funciones del CERREM, Decreto 1066 de 2015.

La Unidad Nacional de Protección (UNP), en coordinación con las autoridades territoriales y los delegados de la población objeto, definirán con anticipación la agenda de los casos a tratar en las sesiones territoriales. Previo a las sesiones, se procurará una visita anticipada del Grupo de Valoración Preliminar (GVP).

De manera previa a la sesión del CERREM territorial, o en desarrollo de la misma, en casos de riesgo inminente y excepcional, el director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar sin necesidad de un estudio de la evaluación de riesgo<sup>12</sup>, las medidas que considere necesarias para garantizar la protección.

Las sesiones territoriales del CERREM, se abordarán desde una perspectiva regional, y procurarán no realizarse en las cabeceras municipales, a manera de ejemplo, si una sesión tiene lugar en San Andrés de Tumaco, Nariño, allí se abordarán casos correspondientes a la región pacífica.

En las sesiones territoriales del CERREM, la Unidad Nacional de Protección facilitará la participación de los delegados de la población objeto de medidas de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015.

## **2. Puestos de Mando Unificado (PMU) Territorial**

Se trata de un escenario Interinstitucional de carácter temporal que facilita la coordinación en la respuesta ante situaciones críticas. La intención del PMU es generar mecanismos de articulación efectivos de todas las entidades y autoridades responsables en la garantía de los derechos humanos. La realización de los PMU en las regiones más afectadas por agresiones y homicidios a defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, busca contribuir a la articulación Nación-Territorio, acercar las acciones del Gobierno a las comunidades más vulnerables y adoptar, de manera articulada y con el concurso de las autoridades departamentales y municipales, decisiones en términos de prevención, protección e investigación.

## **3. Control Institucional del Territorio**

La evolución de las amenazas, la extensión de cultivos ilícitos, la extracción ilícita de yacimientos mineros, la persistencia de grupos armados organizados y de grupos delincuenciales organizados en distintas zonas del país, plantean la necesidad de adoptar un nuevo enfoque que transite del tradicional concepto de control de la Fuerza Pública del territorio al control integral institucional, contribuyendo a la seguridad de todos los ciudadanos entre ellos, los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.

## **4. Gestión Social asociada a la prevención y protección**

---

<sup>12</sup> Artículo 2.4.1.2.9. Medidas de emergencia, Decreto 1066 de 2015.

Entendiendo que la prevención y la protección también tienen relación con las condiciones de vida digna de las comunidades, se prevé la implementación de acciones de carácter social teniendo como referente las necesidades básicas insatisfechas y cuya implementación aporten a la seguridad integral y al desarrollo de la población y a la protección de sus líderes. Pequeñas obras de infraestructura, el fortalecimiento comunitario y de la institucionalidad local, serán consideradas.

### 5. Priorizar la implementación de las medidas de asistencia y reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011

Focalizar, priorizar e implementar acciones en favor de las víctimas en las regiones más afectadas por agresiones a defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, como una medida que contribuya a la atención efectiva, a la reparación y garantías de no repetición.

En resumen, las distintas acciones mencionadas anteriormente se ejecutarán con base en el siguiente cronograma:

*Cuadro 5. Cronograma de acciones y entidades responsables frente al eje 2 del PAO.*

Acciones	Entidades responsables	Meta
<b>CERREM Territoriales</b>	Ministerio del Interior y UNP	Ocho sesiones de CERREM poblacionales en las zonas estratégicas de intervención
		Dos sesiones de seguimiento a Medidas Colectivas
<b>PMU Territorial</b>	Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior –Consejería de Seguridad Nacional de la Presidencia de la República	Dos sesiones de interlocución en cada una de las zonas definidas
<b>Control institucional de territorios</b>	Ministerio de Defensa	Desarrollar operaciones militares



		y operativos de Policía
<b>Gestión Social asociada a la prevención y protección</b>	Oferta institucional del Estado Departamento para la Prosperidad Social	Al menos una intervención materializada por cada municipio focalizado
<b>Priorizar la implementación de las medidas de asistencia y reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011</b>	Unidad para las Víctimas	<input type="checkbox"/> Ayuda humanitaria <input type="checkbox"/> Proyecto de cofinanciación <input type="checkbox"/> Infraestructura comunitaria (SPAE)

Fuente: Gobierno de Colombia.

### Eje 3 - Estrategia para la no estigmatización.

El objetivo orientador de esta estrategia es transformar los estereotipos negativos asociados a la labor de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, lo cual atenta contra su labor e interfiere negativamente en las acciones de protección.

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, la estigmatización de los líderes sociales y de los defensores de derechos humanos es multicausal. Ha estado principalmente asociada a una equivocada percepción de su labor política, porque ha sido vinculada al ejercicio de la oposición y con ello, está relacionada específicamente con la izquierda y en muchas ocasiones con la guerrilla. Esto ha contribuido a deslegitimar su labor y a generar los alarmantes escenarios de riesgo para su vida e integridad que se viven en este momento en el país.

Lo anterior se profundiza por el desconocimiento e insuficiente implementación de medidas de prevención y autoprotección por parte de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.

Por otra parte, en el marco de esta situación, las actuaciones del Estado han sido también sujeto de estigmatización por parte de la opinión pública que las considera inocuas, inexistentes e insuficientes, y en algunos casos como parte del problema. Esta situación está asociada a múltiples causas, que incluyen las expuestas en los dos primeros ejes de este documento, pero que también implican la incorrecta, insuficiente o inexacta comunicación por parte de las autoridades respecto de sus actuaciones y su respuesta a la situación de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.

Para abordar parte de la problemática descrita en relación con la estigmatización tanto de los líderes sociales y los defensores de derechos humanos, como la que corresponde al Estado, es necesario, partir de una respuesta integral, desarrollando dos campañas de comunicación: una orientada a la ciudadanía colombiana contra la estigmatización y el respeto a la libertad de expresión, y otra dirigida a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas para la prevención y autoprotección.

La primera campaña de comunicación tiene como objetivo disminuir la estigmatización, con dos mensajes paralelos, dirigidos a la ciudadanía colombiana. El primer mensaje está orientado a promover el respeto por la libertad de expresión y avanzar en la disminución de elementos que perpetúan patrones de etiquetamiento social, prejuicios y estereotipos asociados a la labor de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunales. Así mismo, se busca que en el imaginario social, su labor esté posicionada como necesaria e importante para el desarrollo de las comunidades.

Para ello se realizarán procesos reflexivos de pedagogía a cerca de la función e importancia que cumplen los líderes sociales, buscando cuestionar los estereotipos que les están generando mayores riesgos, con un enfoque diferencial que atienda las particularidades de los líderes que hacen parte de Juntas de Acción Comunal, líderes indígenas, periodistas, entre otros.

El segundo mensaje de esta primera campaña encamina sus esfuerzos a posicionar las acciones que se adelantan en materia de prevención y protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. Para ello se encaminarán los esfuerzos en visibilizar los avances del Estado en la protección de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, así como para la prevención de violaciones a los derechos humanos. Esto implica la divulgación de las acciones, esclarecimientos, desmantelamientos de bandas criminales y los resultados de las investigaciones en materia de amenazas y homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, buscando con ello renovar la percepción de la ciudadanía.

Para difundir los mensajes que esta campaña busca posicionar se utilizarán tres canales: actos de reconocimiento por parte del Estado y en el marco del Proceso Nacional de Garantías, y piezas comunicativas para medios masivos de comunicación y estrategias digitales.

Los actos de reconocimiento a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas se darán en el marco de actos públicos realizados por parte del Presidente de la República en el acto inicial de lanzamiento de este Plan, en los talleres Construyendo País, y por parte de sus Ministros en actos territoriales. Esto será complementado por los actos de reconocimiento en el marco del Proceso Nacional de Garantías.

De otro lado, se diseñarán y difundirán piezas comunicativas para medios nacionales y locales con el propósito de transmitir mensajes con los que esta campaña busca incidir a favor de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.

La segunda campaña orienta sus esfuerzos a fortalecer las capacidades individuales, sociales, comunitarias e institucionales para la prevención y la autoprotección, con un enfoque diferencial que atienda las particularidades de los líderes que hacen parte de Juntas de Acción Comunal, líderes indígenas, periodistas, entre otros. Esta difusión debe hacer relación a la importancia que las denuncias oportunas tienen para la prevención y protección, indicando los canales que existen para este propósito y fomentando la denuncia por parte de la población.

Para difundir esta campaña se realizarán socializaciones, talleres, y congresos en cada municipio de las regiones focalizadas dirigidos a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. Adicionalmente el Presidente, sus Ministros y en el marco del Proceso Nacional de Garantías se debe instar a la autoprotección y prevención.

El siguiente cuadro resume las dos campañas, sus acciones, las entidades responsables, las metas y las fechas para su cumplimiento.

*Cuadro 6. Medidas para enfrentar la estigmatización*

Propuesta	Acciones	Entidades responsables	Meta
<b>Campaña en contra de la estigmatización de los líderes y defensores de derechos humanos</b>	Piezas comunicativas para medios tradicionales y medios digitales	Ministerio del Interior, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	Campaña diseñada y en implementación
	Acto de reconocimiento en cabeza del Presidente	Presidencia, y Altos Consejeros, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acto inicial Presidente</li> <li>• Inclusión del tema en los talleres Construyendo País</li> <li>• Cuatro actos territoriales en cabeza de Ministra/Consejero de Derechos Humanos</li> </ul>
	Proceso Nacional de garantías	Ministerio del Interior	Proceso activado

<b>Campaña para la prevención y autoprotección de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas</b>	Actos de reconocimiento en cabeza del presidente de la labor de líderes y periodistas	Presidencia, y Altos Consejeros, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acto inicial presidente</li> <li>• Inclusión del tema en los talleres Construyendo País</li> </ul> Cuatro actos territoriales en cabeza de Ministra/Consejero de Derechos Humanos
	Talleres y Socializaciones	Ministerio del Interior, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	Talleres realizados

Fuente: Gobierno de Colombia.



## CONCLUSIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL PARA LA GARANTÍA DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Como parte de este Plan de Acción Oportuna, está prevista la construcción de una *Política Pública Integral para la Garantía de la Defensa de los Derechos Humanos*.

Dicha Política, parte del reconocimiento de la situación de agresiones que viene afectando a defensores y defensoras de derechos humanos, líderes sociales, situación que resulta intolerable y es condenada de manera enérgica por el Gobierno Nacional, que reconoce y valora el papel que adelantan estos actores en el ejercicio de la defensa de los derechos humanos y de reivindicaciones sociales, al comprender que estos brindan un apoyo fundamental a la defensa de la democracia y del Estado de Derecho.

Por tanto, la Política Pública propuesta tendrá como marco de referencia:

- El contenido y el alcance del deber de respeto de la labor de los defensores y defensoras de Derechos Humanos, entendido este como la obligación de carácter negativo que tienen los Estados, encaminado a impedir que se vulneren los derechos de los ciudadanos, que impida o limite injustificadamente su actividad; y
- El contenido y alcance del derecho a defender los derechos humanos, como el derecho y el deber de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Además de ello, en su estructuración y diseño se tendrán en cuenta las definiciones y conceptualizaciones que han sido acogidas en: la Declaración de Naciones Unidas sobre los defensores de los derechos humanos; los pronunciamientos de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; la Constitución Política de 1991; en la jurisprudencia nacional e internacional; y las propuestas de las organizaciones defensoras de derechos humanos. Estos estándares serán además el principal marco de referencia en el que se apoyarán las directrices de la política.

## Orientaciones y componentes de la política pública para la garantía de la defensa de los derechos humanos

### I. Objetivo de la Política

La política pública para la garantía de la defensa de los derechos humanos, tiene como objetivo, garantizar de manera integral el derecho a la defensa de los derechos humanos, su promoción y realización, con enfoque diferencial y de género.

### II. Principios de la Política

La Política de garantía a la defensa de los derechos humanos se regirá por los siguientes principios:

- Participación.
- Colaboración armónica.
- Coordinación de la acción estatal.
- Concurrencia y subsidiaridad entre las entidades responsables de su implementación.
- Desarrollo de capacidades de los servidores públicos y de las personas dedicadas a la defensa de los derechos.

### III. Enfoque en el que se sustenta la Política

En el proceso de diseño de las orientaciones, medidas y estrategias y dispositivos de intervención, evaluación y seguimiento que integrarán la Política de Garantía a la Defensa de los Derechos Humanos, se tendrán en cuenta los siguientes enfoques:

- Enfoque preventivo.
- Enfoque de derechos.
- Enfoque integral.
- Enfoque diferencial, étnico y de género.
- Enfoque territorial.
- Enfoque de seguridad humana.
- Enfoque campesino.

Lo anterior significa que la arquitectura institucional que se define para su implementación deberá responder simultáneamente a los propósitos de garantizar la integridad de los sujetos de la política, en sus distintas dimensiones, reconociendo la diversidad de condiciones que caracterizan a estos actores y sus ámbitos de intervención, los cuales a su vez delimitan los niveles y factores de riesgo a los que están expuestos.

Además de ello para la definición de las acciones, se valorarán los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que enfrentan los defensores de derechos humanos en el país, desde una perspectiva territorial e integral, así como las acciones del Estado para su protección y

defensa, planteando la armonización y simplificación de procesos y procedimientos, la estandarización de la información sobre el estado de los procesos y de los mecanismos de evaluación y seguimiento.

En este marco debe privilegiarse el desarrollo de acciones que fortalezcan las capacidades de las instituciones, de la sociedad y sus organizaciones, así como la cultura de reconocimiento a la labor de defensa de los derechos humanos, serán ejes transversales de la Política.

El Gobierno Nacional considera que la Política Pública girará en torno a la prevención y la protección, pasando por el reconocimiento y la No Estigmatización a la labor de los defensores de derechos humanos. Toda la institucionalidad se comprometerá a implementar de manera efectiva las acciones correspondientes, teniendo en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil, a partir de los escenarios de participación ya establecidos, como la Mesa Nacional de Garantías.

Las acciones al respecto deben estar vinculadas con las disposiciones existentes en el sistema educativo en materia de promoción de la convivencia, la prevención de los conflictos y el respeto por la diversidad cultural.

De esta manera se espera atender en forma efectiva, una problemática sentida que afecta la democracia, fortalecer el diálogo social en torno a asuntos que unan a los colombianos y cumplir con las obligaciones del Estado en la materia.

