8.

Herramientas

para la incidencia en la defensa de los derechos humanos en Colombia

El Estado de Cosas Inconstitucional sobre el derecho a defender los derechos en Colombia

Comisión Colombiana de Juristas

8.

Herramientas
para la incidencia en la defensa de los derechos humanos en Colombia

El Estado de Cosas Inconstitucional sobre el derecho a defender los derechos en Colombia

© 2025 **Comisión Colombiana de Juristas**
Carrera 15 A Bis No. 45-37
Bogotá, Colombia
Teléfono: (57) 601 744 9333
comunicaciones@coljuristas.org

Autoras:
Camila Zuluaga Hoyos, Ana María Rodríguez Valencia y Liliana Castellanos Bothia

Coordinación editorial:
Laura Becerra González

Diseño y diagramación:
#astrocreativa
www.astriduque.wixsite.com/portafolio

Primera edición
Noviembre de 2025
Bogotá, Colombia

Con el apoyo de:

DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS

Embajada Británica Colombia

UK - COLOMBIA 200 AÑOS

Esta publicación es posible gracias al apoyo financiero del Instituto Danés para los Derechos Humanos y de la Embajada Británica en Colombia. Los puntos de vista aquí expuestos reflejan exclusivamente la opinión de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y, por lo tanto, no representan en ningún caso el punto de vista oficial del Instituto Danés para los Derechos Humanos ni de la Embajada Británica en Colombia.

Tabla de contenido

1. Conceptos básicos 5

¿Qué es un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)? 5

¿Cuáles son los requisitos para que los jueces puedan declarar un ECI?..... 6

¿Qué papel juegan la Corte Constitucional y los demás jueces constitucionales en un ECI? 6

¿Cuándo se considera superado un ECI?..... 7

2. Antecedentes de la sentencia SU-546 de 2023 que declara un Estado de Cosas Inconstitucional sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos en Colombia 8

3. ¿Qué dice la sentencia SU-546 de 2023? 9

a. Sobre la violencia que viven las personas defensoras de derechos humanos y quienes ejercen liderazgos en Colombia 10

b. Sobre la respuesta estatal frente a la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos y quienes ejercen liderazgos en Colombia.....11

c. Sobre quién es una persona defensora de derechos humanos o que ejerce un liderazgo social 12

d. Sobre el Derecho a Defender los Derechos y sus dimensiones 12

i. ¿Qué dijo la Corte sobre el derecho a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana? 13

ii. ¿Qué dijo la Corte sobre el derecho a ejercer libremente el liderazgo social y como persona defensora de los derechos humanos?..... 15

iii. ¿Qué dijo la Corte sobre el derecho al debido proceso?..... 16

iv. ¿Qué dijo la Corte sobre el derecho a la justicia efectiva?..... 16

4. Órdenes de la Sentencia SU-546 de 2023 18

a. Orden estructural: ¿Qué es el Plan Integral de Protección? 18

b. ¿Cuáles son las órdenes intermedias?.....21

1. Órdenes dirigidas a la Unidad Nacional de Protección (UNP)..... 21

2. Órdenes dirigidas a la Fiscalía General de la Nación 22

3. Órdenes dirigidas al Ministerio del Interior..... 23

4. Órdenes dirigidas al Gobierno Nacional y a las autoridades estatales que intervienen en el deber de garantizar la protección de las personas defensoras 25

c. ¿Cuáles son las órdenes inmediatas? 26

5. Pasos a seguir 26

¿Para qué sirven la sentencia y el ECI? 26

¿Cómo se puede hacer seguimiento a las órdenes de la sentencia? 27

1.
Conceptos básicos

¿Qué es un Estado de Cosas Inconstitucional?

Un Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante ECI) es una decisión judicial proferida por la Corte Constitucional en la que se reconoce que, más allá de la suma de varios casos individuales, existe una situación estructural, generalizada y prolongada de vulneración de los derechos fundamentales de una población o una comunidad vulnerable.

Esto quiere decir que la Corte identifica a partir de dichos casos que:

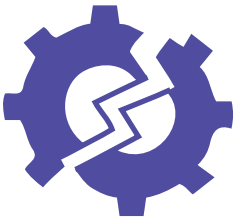
1) Existe una situación de vulneración de derechos mucho más grave que afecta a un sector amplio y significativo de la población.

2) El Estado no ha actuado de manera decidida, suficiente o eficaz para resolver la situación.

La Corte declara el ECI como reconocimiento de una violación de derechos masiva, persistente y generalizada, y no como una vulneración individual de derechos.

Esta declaratoria le permite ordenar **medidas amplias y estructurales**, dirigidas a transformar las causas de fondo de la violación de derechos, y que involucran a varias entidades públicas que deben actuar de manera coordinada. Normalmente estas órdenes involucran a numerosas instituciones públicas y exigen un esfuerzo particular de articulación entre ellas para lograr superar ese Estado de Cosas.

¿Cuáles son los requisitos para que los jueces puedan declarar un ECI?



No cualquier situación permite declarar un ECI. Los magistrados de la Corte deben adelantar una exigente labor para demostrar la existencia de una situación de violación de derechos que sea suficientemente grave para ameritar la declaratoria de un ECI.

Los requisitos dados por la Corte son:

"1) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales a un número significativo de personas.

2) La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos fundamentales.

3) La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.

4) La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.

5) La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

6) El hecho de que, si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieron a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial[1]".

¿Qué papel juegan la Corte Constitucional y los demás jueces constitucionales en un ECI?



Aunque la Corte es la que reconoce y declara el ECI, no es la encargada de remediar las situaciones que generan y perpetúan la vulneración de derechos: los magistrados de la Corte dictan órdenes de obligatorio cumplimiento a las instituciones públicas respectivas para que, por medio de la colaboración armónica entre ellas, tomen las medidas necesarias para frenar la violación de derechos y así superar el ECI.

1 (Sentencia T-025 de 2004, Corte Constitucional).

Pero la responsabilidad de los jueces no termina con la sentencia: **les corresponde hacer seguimiento para asegurar el cumplimiento de lo ordenado a las autoridades**. La Corte ha definido tres diferentes mecanismos para hacer seguimiento a los ECI:

1) Seguimiento en cabeza del juez de instancia. Por lo general la decisión de la Corte Constitucional indica que es el *juez de primera instancia* (el juez que conoció inicialmente el caso y produjo la sentencia inicial) a quien le corresponde asegurar el cumplimiento de las órdenes proferidas.



2) Seguimiento mixto ante los jueces de instancia. La sentencia puede ordenar que se conforme una comisión o un grupo para hacer el seguimiento y que esta esté conformada por los organismos de control, por los representantes de las partes en el proceso o por organizaciones sociales. Este tipo de comisiones produce informes e insumos que se entregan al juez de primera instancia para que él pueda valorar el grado de cumplimiento de lo ordenado.



3) Seguimiento por parte de la Corte Constitucional. Excepcionalmente la Corte ha decidido hacer ella misma el seguimiento a un ECI, ya sea a través de la misma sala de revisión que profirió la sentencia que lo declara o creando una sala especial para el seguimiento conformada por tres magistrados y magistradas. Ello ocurre cuando el asunto del que trata el ECI es de tal magnitud que puede ser difícil que el juez de instancia realice el seguimiento al cumplimiento. En estos casos produce autos de seguimiento para ordenar medidas adicionales, si son necesarias.



¿Cuándo se considera superado un ECI?

Para declarar superado un ECI, la Corte analiza la situación que había al momento de la declaratoria y la situación al momento de la revisión. Cuando se encuentra que hay una mejoría generalizada en el goce de derechos fundamentales de los involucrados y que la vulneración estructural ha parado, como resultado de la acción de las autoridades, la Corte declarará superado el Estado de Cosas Inconstitucional.

2.
Antecedentes de la sentencia SU-546 de 2023 que declara un Estado de Cosas Inconstitucional sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos en Colombia

En la sentencia SU-546 de 2023, la Corte Constitucional revisó 20 acciones de tutela interpuestas por personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales que consideraron vulnerado su derecho fundamental a defender derechos como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de respeto, garantía y protección por parte de las autoridades del Estado. Ya en primera y segunda instancia (en marzo y mayo de 2020, respectivamente) los jueces de instancia habían protegido los derechos de las personas defensoras tutelantes.

El proceso fue enviado a revisión a la Corte Constitucional y el 6 de diciembre de 2023 este alto tribunal reconoció que la defensa de los derechos humanos en Colombia es una labor que implica enfrentar múltiples riesgos, intensificados por el contexto de conflicto armado que padece el país, que incluyen el atentado y la violación constante de sus derechos y libertades, y procedió a declarar el ECI.

Para conocer más sobre los antecedentes de este proceso, te invitamos a consultar la *Cartilla No. 2 Sentencia de tutela para proteger el derecho a defender los derechos*, de esta Serie de Herramientas, en el siguiente link: https://coljuristas.org/centro_de_documentacion/cartilla-2-sentencia-de-tutela-para-proteger-el-derecho-a-defender-los-derechos.

3.
¿Qué dice la sentencia SU-546 de 2023?

A partir del análisis de las 20 acciones de tutela presentadas en 2020 por las personas defensoras, la Corte encontró que la violencia que sufren no es una problemática limitada a unos pocos casos individuales, sino una condición estructural que afecta de manera colectiva a la población defensora de derechos humanos en el país.

En consecuencia, la Corte concluyó que:

1. La violencia contra quienes ejercen liderazgos o la defensa de los derechos en Colombia no es un fenómeno aislado ni circunstancial, sino una problemática que afecta a este sector social de forma masiva y generalizada.
2. Las instituciones públicas no han tomado medidas suficientes ni adecuadas para frenar esta vulneración de derechos, lo que configura un ECI.
3. Reitera quiénes son consideradas personas defensoras de derechos humanos o que ejercen liderazgos.
4. Existe un derecho fundamental a defender derechos, y este involucra a varios otros derechos fundamentales de quienes ejercen esta labor.

Como consecuencia de todo lo anterior, y de la declaratoria del ECI, la Corte emitió un paquete de órdenes a diversas autoridades del Estado para que ellas tomen las medidas necesarias para evitar que la integridad y vida de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos sigan siendo amenazadas, y para que ellos y ellas puedan ejercer su derecho a defender derechos sin miedo.

En los apartados que siguen se explican mejor cada uno de estos cuatro elementos del fallo y luego se presentan las órdenes que dictó la Corte.

Para conocer detalles adicionales, el texto completo de la sentencia se puede consultar aquí: https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU546-23.htm.

a. Sobre la violencia que viven las personas defensoras de derechos humanos y quienes ejercen liderazgos en Colombia

Para la Corte, las personas defensoras se encuentran en circunstancias de amenaza y violación constante de sus derechos y libertades por la función que cumplen dentro de la sociedad[2]. Esta situación se ha prolongado en el tiempo y ha afectado de manera estructural a esta población en distintas regiones del país.

La Corte estudió a partir de distintas fuentes los tipos de agresiones que enfrentan las personas defensoras, como:



Agresiones letales: los homicidios, atentados, torturas y desapariciones forzadas hacen parte de las agresiones graves.

Persecución e intimidación: como son las amenazas o el desplazamiento forzado, que son reconocidas como las agresiones más recurrentes.

Agresiones institucionales y simbólicas: generadas a partir de la estigmatización, campañas de difamación y criminalización, impulsadas por funcionarios públicos.

Violencia de género: especialmente a las mujeres defensoras. Las agresiones incluyen violencia sexual, humillaciones con contenido sexual y ataques a sus hijos, familias y organizaciones.

Afectaciones a la labor colectiva: hurtos de información, daños a las sedes de organizaciones o detenciones arbitrarias a miembros de organizaciones.

2 Sentencia T-469 de 2020



El Estado debe amparar el activismo y la defensa de los derechos en condiciones de seguridad y legitimidad. El obstaculizar esta labor implica afectar en conjunto a la sociedad y poner en riesgo la democracia.

b. Sobre la respuesta estatal frente a la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos y quienes ejercen liderazgos en Colombia

Al analizar cómo actuaba el Estado para garantizar la defensa de los derechos humanos en el país, la Corte confirmó que existe un **bloqueo institucional** en el que, a pesar de existir múltiples normas y programas, estos se quedan en respuestas formales que no se traducen en un goce efectivo de los derechos a la vida, integridad y seguridad de las personas defensoras.

Específicamente, la Corte señaló como fallas en la actuación del Estado:

1. **La falta de capacidad institucional y de una política pública integral** que articule de manera coherente las distintas medidas de respeto, protección, prevención, acceso a la justicia y garantías de no repetición.
2. **Medidas de protección deficientes,** tanto en lo individual como en lo colectivo, las cuales no atienden a los enfoques diferenciales ni tampoco las medidas dadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP) resultan ser oportunas, antes de que el daño se consuma.
3. **Hay una respuesta ineficaz ante las alertas tempranas y las medidas de prevención,** pues las autoridades han limitado su actuación a tareas burocráticas sin que esto impacte realmente en la mitigación del riesgo en los territorios.
4. **Persisten altos niveles de impunidad**, dado que las actividades adelantadas por la Fiscalía para investigar, judicializar y sancionar los delitos son insuficientes e ineficaces en el esclarecimiento de los mismos.
5. **Existe estigmatización** en contra de las personas defensoras por parte de funcionarios públicos, lo cual ha generado ambientes hostiles que facilitan las agresiones.

c. Sobre quién es una persona defensora de derechos humanos o que ejerce un liderazgo social



La Corte Constitucional no crea una nueva definición de persona defensora de derechos humanos o de líder o lideresa social en la sentencia SU-546 de 2023. Sin embargo, se basa en la sentencia T-469 de 2020, la cual define que:

> **"[s]on personas, hombres o mujeres, que reciben el reconocimiento de su comunidad para dirigir, orientar y coordinar procesos colectivos que mejoran la calidad de vida de la gente, defienden sus derechos con el fin de construir sociedades más justas e igualitarias, a través de iniciativas diversas, como la protección del medio ambiente, la recuperación del territorio, la participación política o los derechos de las víctimas".**

Además, la Corte tiene en cuenta tanto la Declaración de Naciones Unidas 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, los informes y estándares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como la Resolución No. 074 de 2020 de la Defensoría del Pueblo, para aclarar que:

El concepto de persona defensora debe ser **"amplio y flexible"** para cobijar la diversidad de actividades que cumplen, reconociendo que la identidad de defensor o líder está ligada primordialmente a sus **labores de defensa y al reconocimiento de su comunidad.**

d. Sobre el Derecho a Defender los Derechos y sus dimensiones

La sentencia SU-546 de 2023 reconoce de forma clara que **defender los derechos humanos es, en sí mismo, un derecho fundamental**. Esto significa que las personas defensoras no solo pueden promover y exigir derechos, sino que además el Estado tiene la obligación de crear condiciones reales para que lo hagan sin riesgos.

La Corte explica que este derecho incluye varias garantías: la libertad de expresión, reunión y asociación; el acceso a organismos internacionales; la posibilidad de protestar y proponer nuevas ideas sobre derechos humanos; y la protección especial frente a amenazas o violencias. También recuerda que estos estándares están respaldados por instrumentos internacionales, como la Declaración de la ONU sobre personas defensoras.

Para que este derecho se cumpla en la práctica, la sentencia señala que las personas defensoras deben participar en la construcción e implementación de las políticas públicas que las afectan, que se deben aplicar enfoques diferenciales como el de género y étnico, y que deben existir mecanismos de seguimiento que permitan evaluar si realmente están mejorando sus garantías.

Un aspecto novedoso del fallo es que organiza el derecho a defender derechos en distintas **dimensiones**, que el Estado debe proteger de manera integral y coordinada. A continuación, las explicamos:

i. ¿Qué dijo la Corte sobre el derecho a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana?

La garantía del derecho a la seguridad personal para las personas defensoras implica que el Estado adopte las medidas de protección tanto **individuales** como **colectivas** necesarias para proteger a aquellas personas que se encuentren sometidas a una amenaza en razón de su labor[3].



3 Corte Constitucional. Sentencia T-015 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz. 24 de enero de 2022.

La Corte desarrolló el contenido de este derecho de la siguiente manera:

Derecho a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana
A la implementación oportuna de las recomendaciones de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y a la definición de una metodología para la adopción de planes de acción dentro de las Comisiones Intersectoriales para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT).
A la adopción de rutas colectivas de protección cuando se encuentren satisfechas las condiciones para ello.
A la existencia e implementación de un plan que garantice la presencia efectiva de las instituciones estatales con competencia para la prevención del riesgo.
A la existencia e implementación de un enfoque de seguridad en el que la Fuerza Pública, en especial la Policía Nacional, fortalezca su rol de prevención y protección de la sociedad civil ante las diversas formas de violencia.
A la existencia e implementación de mecanismos (Chat de reacción inmediata) de atención y respuesta ante emergencias para prevenir y proteger la vida, integridad y libertad de la población líder y defensora de derechos humanos en situación de riesgo.
A la identificación del riesgo extraordinario o extremo al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos, a que se advierta oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado y a que se adopten de oficio las medidas de protección necesarias.
A la valoración, con base en un estudio detallado de cada situación, de la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado.
A la definición oportuna de las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo identificado se materialice.
A la adopción de medidas con enfoque diferencial tomando en consideración, entre otras cosas, el género, la orientación sexual o la pertenencia a comunidades étnicamente diferenciadas.
A la asignación de los medios y medidas de protección de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso.
A la evaluación periódica de la evolución del riesgo extraordinario y a que se tomen las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
A la actuación efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario y a que se adopten acciones específicas para mitigarlo o aminorar sus efectos.
A la proscripción de cualquier decisión que cree un riesgo extraordinario o extremo para las personas en razón de sus circunstancias.
A la protección de las mujeres lideresas ante el riesgo de violencia sexual.

ii. ¿Qué dijo la Corte sobre el derecho a ejercer libremente el liderazgo social y como persona defensora de los derechos humanos?



El derecho a ejercer libremente el liderazgo social implica la posibilidad que tiene toda persona "individual o colectivamente, de promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional"[4].Por ello, el Estado debe asegurar un ambiente propicio para la defensa de los derechos, promover una cultura de legitimación y reconocimiento de esta labor, y evitar que existan campañas de difamación, estigmatización o discriminación en contra de esta población.

Para la Corte, este derecho implica:

Derecho a ejercer libremente el liderazgo social y como defensor de los derechos humanos
A la existencia y ejecución de reglas, criterios y directrices con alcance nacional y territorial, para asegurar ambientes propicios para la defensa de los derechos humanos, eliminando ambientes hostiles o peligrosos.
A la existencia y ejecución de reglas, criterios y directrices con alcance nacional y territorial, para actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad.
A la existencia y ejecución de reglas, criterios y directrices con alcance nacional y territorial, que propicien una cultura de legitimación y reconocimiento al trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos.
Al reconocimiento público del papel fundamental que ejercen las personas defensoras para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho.
A que los funcionarios públicos se abstengan de realizar declaraciones (i) que estigmaticen a líderes o lideresas indígenas, afrodescendientes y de organizaciones de mujeres, o (ii) que sugieran que actúan de manera indebida o ilegal, por realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos.
A que se adopten directrices o reglas encaminadas a prevenir actuaciones que estigmaticen a la población líder y defensora de derechos humanos.
A que se divulgue de manera amplia y eficaz la regulación ya existente (Decreto 1444 de 2022) relacionada con la no estigmatización de la población líder y defensora de derechos humanos.
A que los funcionarios públicos se abstengan de participar en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan.
A que se investigue a las autoridades que cuestionen la legitimidad del trabajo que llevan adelante personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones.
A que las directrices, regulaciones, campañas y publicidad de las autoridades atiendan el enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa.
A que exista un recurso adecuado a disposición de los defensores y defensoras cuando son objeto de declaraciones estigmatizantes que pueden afectar su reputación, comprometer su integridad personal o dar pie a o facilitar su criminalización.
A que se garantice en las instancias existentes (Consejo Nacional de Paz y los Consejos Territoriales de Paz) o que se creen, la participación de la población líder y defensora de derechos humanos en la toma de decisiones que los afectan.



4 Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de la ONU. Declaración Internacional de Naciones Unidas 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 reconocidas. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

iii. ¿Qué dijo la Corte sobre el derecho al debido proceso?

El derecho al debido proceso implica la garantía que tienen las personas a que tanto los procesos judiciales como administrativos se tramiten conforme a las normas y leyes que existen al momento de cometer algún acto o hacer alguna solicitud. Esta garantía se aplica para que se cumplan las formas y reglas propias de cada procedimiento[5]. Para el caso de las personas defensoras, las actuaciones y decisiones administrativas, como aquellas emitidas por la Unidad Nacional de Protección, deben contar con estudios de valoración que permitan justificar la decisión en torno a las medidas de protección.

Al respecto, sobre la situación de las personas defensoras la Corte estableció que las instituciones deben garantizar el cumplimiento de:

Derecho al debido proceso
A la notificación de todas las actuaciones adelantadas en el curso del procedimiento, garantizando la participación real y efectiva del afectado.
A la incorporación formal, en los procedimientos de valoración, de la presunción de riesgo de los líderes sociales.
A la debida motivación técnica del grado de protección reconocido, considerando que la carga de la prueba está en cabeza de la entidad técnica.
A la presentación de una motivación especial cuando se pretenda reducir el nivel de protección otorgado inicialmente.
A la adopción de medios tecnológicos que permitan presentar solicitudes de protección de forma sencilla, de fácil diligenciamiento y acceso.
A la adopción en los procesos administrativos de un enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa.

iv. ¿Qué dijo la Corte sobre el derecho a la justicia efectiva?

Debido a los altos índices de impunidad en materia de agresiones contra las personas defensoras de derechos humanos, la justicia efectiva hace referencia a la garantía de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición a la que tiene derecho esta población cuando ha sufrido una agresión. Así, es necesario que se garanticen investigaciones prontas e imparciales de las violaciones, se asegure el enjuiciamiento de los responsables, se ejecuten las sentencias y se reparen de manera adecuada a las víctimas[6].

5 Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 29.
6 Corte Constitucional. Auto 098 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. 21 de mayo de 2013.

Al respecto, para la Corte este derecho implica:

Derecho a la justicia efectiva
A que exista y se implemente un plan para promover y fortalecer rutas de acceso a la justicia, incluyendo la denuncia, para que la población líder y defensora de derechos humanos pueda denunciar a los grupos y organizaciones criminales.
A la verdad, reparación y garantías de no repetición.
A que se prevea y se aplique el enfoque de género y la perspectiva de interseccionalidad a través del desarrollo estratégico de los casos.
A que se adelante una investigación diligente, seria, independiente, transparente y oportuna que permita identificar (i) los autores y partícipes de los delitos y (ii) los patrones de victimización contra la población líder y defensora de derechos humanos, garantizando una reparación adecuada.
A que las investigaciones tomen en cuenta el rol del defensor o defensora como punto de partida.
A que las investigaciones tomen en cuenta el enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa afectado.
A que las autoridades ofrezcan estadísticas reales sobre el esclarecimiento de delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos.
A que las investigaciones respondan a protocolos que tengan en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos.
A priorizar la investigación de los determinadores de los hechos que constituyan delitos contra la población líder y defensora de derechos humanos.
A que las investigaciones se realicen en un plazo razonable, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos.



4.
Órdenes de la Sentencia SU-546 de 2023

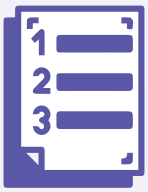
La Corte Constitucional valoró la situación específica de quienes presentaron la tutela inicial, 20 líderes y lideresas sociales y defensoras de derechos humanos, y dictó **órdenes específicas** para resolver las situaciones particulares de cada uno de ellas y ellos.

La Corte, además, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional debido a la falta de concordancia entre la persistente, grave y generalizada violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos, por un lado, y la capacidad de respuesta institucional y presupuestal para asegurar el respeto, garantía y protección de esos derechos.

Para enfrentar esta violación estructural de derechos, la Corte emitió 15 **órdenes intermedias**, dirigidas a las autoridades del orden nacional y local para superar esta preocupante situación de violencia contra los liderazgos sociales en el país.

Finalmente, la Corte profirió una **orden estructural que consiste en la adopción de un Plan Integral de Protección.**

a. Orden estructural: ¿Qué es el Plan Integral de Protección?



En la sentencia, la Corte hace un análisis sobre la cantidad de normas, políticas y medidas existentes en Colombia en materia de protección a personas defensoras[7], y llega a la conclusión de que es necesaria la creación de un Plan Integral que tenga por objeto **avanzar en la garantía de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos**.

La orden de crear este Plan está dirigida a los ministros del Interior, de Defensa, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Fiscalía General de la Nación.

7 La Corte hizo una exposición de aquellas normas vigentes que se encuentran relacionadas con la garantía para la defensa de los derechos humanos en Colombia, a saber: 1. Derivadas del Acuerdo de Paz de 2016**:** 1.1. Decreto 660 de 2018; 1.2. Decreto Ley 885 de 2017; 1.3. Decreto 2124 de 2017; 1.4. Decreto 154 de 2017; 1.5. Decreto 898 de 2017; 1.6. Decreto 2078 de 2017; 1.7. Decreto 2252 de 2017; y 1.8. Decreto Ley 895 de 2017. 2. El Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO) y la Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos; 3. El Plan de emergencia para la protección a personas líderes sociales, defensoras de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz; y 4. Ruta de Protección de la UNP; 4. Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.

El Plan debe contar, como mínimo, con los siguientes ejes:

a) **Eje de acción para la protección de los derechos a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana y al debido proceso:** tiene por objeto articular la totalidad de los instrumentos vigentes y corregir las prácticas administrativas identificadas y establecer mecanismos efectivos para garantizar los contenidos específicos de los derechos a la seguridad personal y al debido proceso.

b) **Eje de acción para la protección del derecho a ejercer libremente el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos:** tiene por objeto articular la totalidad de los instrumentos vigentes, corregir las prácticas administrativas identificadas y establecer mecanismos efectivos para garantizar los contenidos específicos del derecho a ejercer libremente el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos.

c) **Eje de acción para la garantía del derecho a la justicia efectiva:** este eje tiene por objeto, sin perjuicio de la autonomía de la Fiscalía General de la Nación, establecer los criterios que deben orientar a dicha entidad con el fin de garantizar los contenidos específicos del derecho a la justicia efectiva. Ese proceso deberá tener en cuenta los compromisos y obligaciones derivados de la política pública de desmantelamiento aprobada por la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.



Así mismo, la Corte ordenó para la elaboración, consolidación y presentación del Plan:

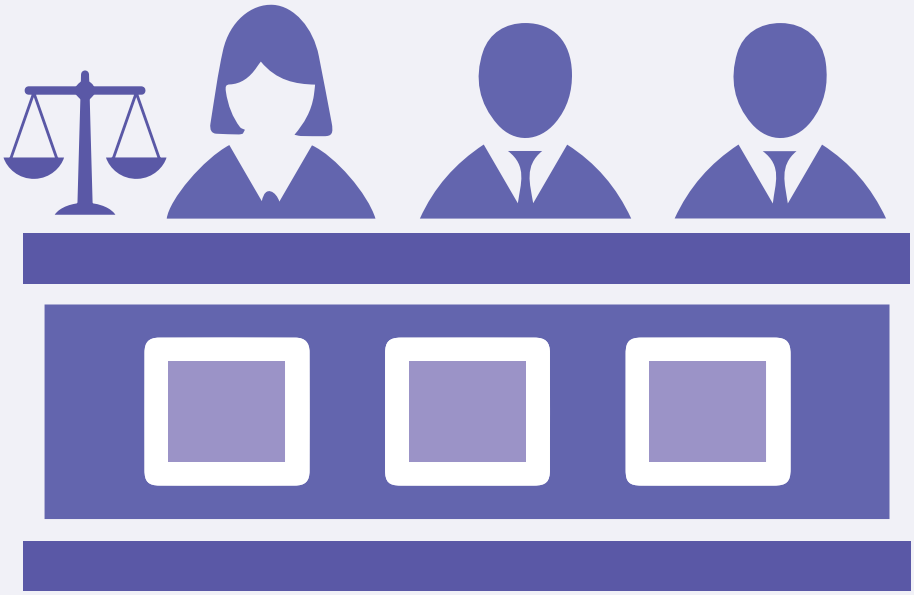
- **Coordinación de los diferentes planes e instrumentos**: deben adoptarse medidas para que sea concordante y complementario con los otros instrumentos de protección de derechos, guardando coherencia entre sí.

- **Responsables de la elaboración del Plan Integral:** estará a cargo del Ministerio del Interior, los Ministerios de Defensa, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la UNP serán responsables de la elaboración del primer y segundo ejes del Plan Integral, de mismo modo, debe darse participación a las demás instancias encargadas.

- **Etapas obligatorias para la elaboración del Plan:** deberán realizarse al menos tres sesiones presenciales dentro de un plazo de seis (6) meses después de la notificación de la sentencia. De estas reuniones se dejará constancia mediante la elaboración de actas. Dentro del mismo plazo, deberá consolidarse la elaboración del Plan integral, especialmente, con la elaboración de los indicadores mencionados.Transcurridos los seis (6) meses, el Plan deberá ser terminado en un término máximo de un mes. Vencido este plazo, el Plan se le debe remitir a la Comisión de Seguimiento, para que realicen observaciones y se propongan ajustes. Finalmente, el Ministerio del Interior será el responsable de remitir el Plan terminado y ajustado a la Corte Constitucional.

- **Condiciones de entrega del Plan a la Corte Constitucional:** el Plan que se presente ante la Corte Constitucional debe incluir el mecanismo que usarán las autoridades para darle fuerza vinculante una vez sea aprobado. Asimismo, debe adjuntarse la evidencia que demuestre el cumplimiento de cada una de las etapas del proceso. Finalmente, la Corte estableció que las órdenes del Plan se considerarán cumplidas una vez se hayan satisfecho los requisitos expuestos en la sentencia.

Dada la necesidad de un seguimiento juicioso a la construcción y puesta en marcha de este Plan, la Corte además ordenó integrar una **Sala Especial de Revisión,** integrada por las magistradas ponentes de las salas de seguimiento de las Sentencias T-025 de 2004 y SU-020 de 2022, así como por el magistrado ponente de esta sentencia, la cual tendrá la competencia para solicitar la información acerca del procedimiento para la elaboración del mismo y para pedir los ajustes que se consideren.



b. ¿Cuáles son las órdenes intermedias?

1. Órdenes dirigidas a la Unidad Nacional de Protección:

En un (1) año después de notificada la sentencia debe:

En conjunto con el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM individual y el CERREM colectivo:

- Hacer seguimiento efectivo al riesgo que enfrentan las y los accionantes en su condición de población defensora de derechos humanos, tanto en la faceta individual como colectiva.

- Valorar las rutas de protección colectiva en los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar), con el fin de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra las personas defensoras.

Para dicha evaluación la UNP deberá atender dos reglas: (i) las medidas deben incluir el enfoque diferencial de cada uno de los evaluados y serán compatibles con el tipo de labor que ejercen o de sus características propias y (ii) la falta de avances en las investigaciones o procesos penales iniciados por delitos contra las personas defensoras no pueden ser la razón suficiente para desvirtuar las amenazas ni justificación para retirar los esquemas de protección de los actores.

- De ser necesarios nuevos esquemas de protección, concluir la contratación y la formación de los agentes escoltas para suplir las necesidades de protección de esta población.

- Se deberá garantizar la continuidad de las medidas de protección vigentes, las cuales solo podrán desmejorar o revocarse mediante un acto administrativo motivado técnicamente que atienda a las circunstancias particulares de la persona.

2. Órdenes dirigidas a la Fiscalía General de la Nación:

En **un (1) año** después de notificada la sentencia debe:

- Implementar la Directiva No. 002 de 2017, que establece los lineamientos generales para la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos, con el fin de ampliar las investigaciones a determinadores y no únicamente a autores materiales.

- Priorizar los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar), a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra líderes sociales.

- Mayor eficiencia en la investigación de los casos de personas defensoras, teniendo en cuenta el contexto de altos niveles de violencia -y de impunidad- contra la población defensora de derechos humanos.

En **seis meses** después de notificada la sentencia:

Al Fiscal General de la Nación o su delegado de nivel directivo, junto con la Unidad Especial de Investigación y con el Consejo Superior de Política Criminal:

- Adelantar un detallado y riguroso proceso de análisis y valoración integral de su sistema de trabajo (reingeniería) que permita establecer el conjunto de obstáculos, tanto materiales como normativos, así como las insuficiencias logísticas, de presupuesto o de recursos humanos, que frenan las investigaciones y que propician el escaso nivel de esclarecimiento en términos de sentencias finales (absolutorias o de condena) respecto de la población defensora de derechos humanos.

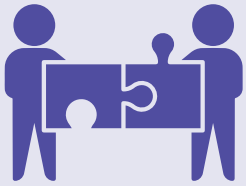
- Ese proceso deberá tener en cuenta los compromisos y obligaciones derivados de la política pública de desmantelamiento aprobada por la Comisión Nacional de Garantías y su análisis deberá culminar con el conjunto de propuestas necesarias y pertinentes, para lograr un avance efectivo y claro en el establecimiento de las responsabilidades penales que sean del caso.

Cada año debe:

- Presentar en un acto público, un informe que muestre las estadísticas de esclarecimiento frente a los delitos contra líderes sociales, identificando los patrones delictivos (sujetos más vulnerables, territorios más afectados y estructuras criminales responsables), y diferenciando las tasas de imputaciones, condenas o absoluciones. También las condenas contra autores intelectuales y las estructuras criminales que hayan sido efectivamente desmanteladas.

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

3. Órdenes dirigidas al Ministerio del Interior:



Cada **tres meses** debe:

- Darle continuidad a la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales garantizando sus reuniones con una periodicidad no inferior a tres (3) meses, salvo que existan situaciones que ameriten reuniones extraordinarias.

- Asegurar que a las Mesas concurran las autoridades que directamente comprometan al Estado.

- Garantizar la periodicidad de las reuniones en los departamentos con situación más crítica para la población defensora de derechos humanos, en particular a los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar.

- Se deberá debatir en las Mesas el cumplimiento de las recomendaciones del sistema de prevención y reacción rápida, a cargo de la Defensoría del Pueblo y de la CIPRAT.

En **seis meses** después de notificada la sentencia:

- Diseñe e implemente una estrategia de sistematización y publicidad de todo el sistema normativo vigente relativo a la protección de las personas defensoras, para que se pueda identificar de manera ágil y precisa las rutas de protección de sus derechos.

- Elaborar una "***Carta de Derechos de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos***", con un lenguaje claro, la indicación de cada uno de los derechos, su forma específica de protección y las entidades o funcionarios responsables de su protección.

En **tres meses** después de notificada la sentencia:

- Formule un plan específico para atender y solucionar los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República. El plan deberá incluir las medidas necesarias para superar las ineficiencias crónicas en términos administrativos y de control interno allí advertidas.

- Para ello, deberá tener en cuenta el plan de mejoramiento ordenado por la Contraloría e incluir estrategias que permitan la detección y depuración oportuna de aquellas medidas de protección otorgadas que no están vigentes o en cuyos casos el riesgo en razón del cargo se ha extinguido.

En **seis meses** después de la notificación de la sentencia:

En coordinación con la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional:

- Implemente un sistema informático de comunicación ágil y expedito que permita a los ciudadanos notificar la existencia de amenazas o de riesgos para la vida o la integridad personal (p. ej. web chat, WhatsApp, app y similares). Dicho sistema debe asegurar que, una vez recibida la información de la amenaza, se proceda a verificarla de manera inmediata, y de hallar creíble la información, disponer los medios de protección de forma urgente y sin dilación alguna, ello sin perjuicio de la necesidad de formalizar el asunto por los canales ordinarios dispuestos para ese fin.

En **tres meses** después de la notificación de la sentencia:

En conjunto con los ministros de Defensa, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación:

- De manera articulada y con sujeción a los principios que rigen el derecho al habeas data implementen una base de datos que registre la población líder y defensora de derechos humanos. En esta se deberá incluir una sola estadística y manejo de información (y de trámites en forma articulada) respecto a los tipos de violencia sufridos por la población líder y defensora de derechos humanos. Para lo anterior, se requiere la unificación de conceptos respecto a lo que se entiende por persona líder y defensora de derechos humanos, en los términos de esta providencia.
- Las organizaciones de derechos humanos no estamos de acuerdo con esta orden por considerar que puede generar exclusiones.

4. Órdenes dirigidas al Gobierno Nacional y a las autoridades estatales que intervienen en el deber de garantizar la protección de las personas defensoras:

Sin plazo:

- Aplicar la perspectiva de género en el ejercicio de sus competencias, atendiendo para ello lo dispuesto en el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD).
- Iniciar los trámites indispensables para disponer de la asignación presupuestal suficiente, para asegurar la protección requerida a las personas defensoras en el marco de su labor, con medidas de seguridad idóneas que protejan su vida e integridad física.



Adicionalmente, la Corte hizo un llamado a la Defensoría del Pueblo para que mantenga y fortalezca su apoyo a las personas defensoras y sus organizaciones, precisamente para que continúen con el ejercicio de su labor.



Igualmente, hizo un llamado para que todas las instituciones del gobierno cumplan adecuadamente las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Paz de 2016 sobre la labor de defensa de los derechos humanos. Para conocerlas, te invitamos a consultar las Cartillas No. 5 y No. 6 de la Serie de Herramientas para la incidencia en la defensa de los derechos humanos en Colombia en el siguiente link: https://coljuristas.org/serie_cartillas.php .

C. ¿Cuáles son las órdenes inmediatas?



Estas órdenes corresponden a las medidas urgentes a tomar para cada una de las 20 personas defensoras que ejercieron la acción de tutela, de manera que se puedan enfrentar los riesgos específicos que cada una de ellas padece y resolver su situación de seguridad lo más pronto posible.

Este conjunto de órdenes son las más concretas de todas las que se incluyen en la sentencia, y su cumplimiento es el más urgente, estando previsto para 1 o 3 meses después de la declaratoria del ECI.

5.
Pasos a seguir:

¿Para qué sirven la sentencia y el ECI?

Esta decisión es muy importante y es una valiosa herramienta para que líderes, lideresas y personas defensoras puedan exigir mejoras en las garantías para realizar su labor.



Una primera tarea que hay que hacer es **que todas las personas defensoras alrededor de Colombia conozcan el contenido de esta decisión y las órdenes,** porque entendiéndola bien es que podrán participar en los escenarios de diálogo con las autoridades locales y nacionales para exigir su cumplimiento.

Las órdenes formuladas por la Corte son argumentos contundentes para pedir a las diversas autoridades territoriales la reactivación de las Mesas Territoriales de Garantías; son fundamento para exigir el buen funcionamiento y acceso al Programa de Protección para Mujeres Lideresas o al Programa del Decreto 660 de 2018, por ejemplo. Si varias organizaciones, comunidades y/o personas defensoras se articulan para pedir otras garantías para su labor de defensa de derechos humanos en su territorio, el ECI puede servir como respaldo a dichas solicitudes.

La declaratoria del ECI y todo lo que dice la sentencia puede usarse en documentos, en denuncias, en acciones urgentes, en solicitudes, en derechos de petición o en procesos de negociación con las autoridades.

¿Cómo se puede hacer seguimiento a las órdenes de la sentencia?

Para que la sentencia de la Corte logre todos los efectos que prevé es muy importante que desde las organizaciones de sociedad civil se haga seguimiento al avance y al cumplimiento de lo ordenado a las diversas instituciones. Este seguimiento permite informar a la Corte Constitucional y también a organismos internacionales de protección de derechos humanos de lo que pasa, identificar posibles obstáculos para el cumplimiento por parte de las autoridades en los niveles nacional y local, y también reportar aquellos aspectos en los que se logran superar las condiciones adversas que dieron lugar a declarar el ECI.



Para verificar el cumplimiento de las medidas y valorar si son suficientes para cesar la vulneración de derechos, la Corte se encargará del seguimiento con el apoyo de una Comisión de Seguimiento.

Desde la sociedad civil se creó una **Comisión de Seguimiento del Derecho a Defender Derechos,** conocida como **COSESU**, para apoyar este proceso. La COSESU está compuesta por 17 organizaciones[8] y tiene como propósitos: (i) hacer seguimiento a la implementación de las órdenes y su impacto en la superación del ECI; (ii) desarrollar una estrategia pedagógica y de socialización en los territorios; (iii) articularse con otros actores clave relacionados con el ECI; y (iv) comunicar a la opinión pública los resultados del proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia. La Comisión, además, dinamizará actividades territoriales relacionadas con este importante fallo.



El Programa Somos Defensores tiene a su cargo la Secretaría Técnica de esta Comisión de Seguimiento. Si alguna persona defensora, comunidad, proceso organizativo o persona defensora quiere conocer más sobre el seguimiento que se hace, o quiere aportar información sobre el cumplimiento de la sentencia en su región, puede comunicarse al correo electrónico: coordinacion@somosdefensores.org

El cumplimiento de esta sentencia depende de que todas y todos exijamos, tanto a las autoridades nacionales como a las locales,la materialización de acciones concretas e inmediatas para la protección del derecho a defender los derechos.



8 Estas son: Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC, Asociación Minga, Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – CSPP, Movimiento Ríos Vivos, Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo – CAJAR, Corporación Reiniciar, Comisión Colombiana de Juristas – CCJ, Corporación Social para la Asesoría y Capacitación comunitaria – COSPACC, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados – Afrodes, Corporación Sisma Mujer, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Demo cracia y Desarrollo – PCDHDD, Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos – CCEEU, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, Programa Somos Defensores – PSD, Corporación Jurídica Libertad – CJL, Alianza de Organizaciones Sociales y Afines

Este material está diseñado para fortalecer la labor de defensa de los derechos humanos en todo el territorio colombiano. Conócelo, aprópiate de estos elementos y utilízalos en el ejercicio del liderazgo social.

La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), con el fin de promover la labor de defensa de los derechos humanos en nuestro país y fortalecer las capacidades de incidencia de las personas defensoras de derechos humanos y de quienes ejercen liderazgos sociales, presenta la colección "Herramientas para la incidencia en la defensa de los derechos humanos en Colombia". A través de esta serie de cartillas se pretende explicar en un lenguaje sencillo los pronunciamientos, mecanismos y escenarios nacionales e internacionales que actualmente favorecen el ejercicio de la defensa de los derechos humanos en Colombia.

La presentación de estos elementos se hace mediante un ejercicio de preguntas y respuestas, que permite una consulta rápida. Este no es un texto de carácter jurídico ni está escrito para abogados. Es una herramienta de apoyo para la incidencia, dirigida principalmente a las personas defensoras y organizaciones sociales en las distintas regiones del país que actualmente exigen garantías para su labor, así como a todas aquellas personas interesadas en conocer sobre el tema.

Comisión Colombiana de Juristas