

# Criterios jurisprudenciales para la protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia\*

Jurisprudential Criteria for the Provision of Protection Measures for Social Leaders and Human Rights Defenders

Diego Armando Yáñez Meza<sup>a</sup>

Universidad Libre, Colombia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9715-0221>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj73.cjpl>

Daniela Ramírez López

Universidad Libre, Colombia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2284-3132>

Recibido: 19 marzo 2024

Aceptado: 08 octubre 2024

Publicado: 12 diciembre 2024

Daniela Valentina Rangel Angulo

Universidad Libre, Colombia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3295-010X>

## Resumen:

La presente investigación analiza la configuración de la prestación de medidas de protección por parte de la UNP (en adelante UNP) hacia líderes sociales o defensores de los derechos humanos (DD. HH.) conforme con la jurisprudencia constitucional con ocasión del amparo de los derechos fundamentales a la vida, seguridad e integridad personal ante casos de extinción, modificación o negación de medidas de protección. El esquema desarrollado fue el siguiente: (i) contextualización del fenómeno de violencia en contra de los líderes sociales en virtud del ejercicio de defensa de los DD. HH. en Colombia, (ii) descripción de la configuración de la prestación del servicio de protección estatal a favor de los líderes sociales y defensores de DD. HH. en Colombia e (iii) identificación de los principales criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional ante la modificación o negación de medidas de protección adoptadas por la UNP.

En concreto, se identificaron los parámetros fijados por la Corte Constitucional para garantizar los derechos fundamentales a la vida, seguridad e integridad personal de los líderes sociales y defensores de DD. HH. en relación con el estudio de la medida de protección, realizando reflexiones acerca de la forma en la que el Estado está ejerciendo la prestación del servicio y las falencias en las que incurre y la forma en las que estas deben incidir en la agudización del fenómeno de violencia en contra de los líderes sociales en el país.

**Palabras clave:** Unidad Nacional de Protección (UNP), derechos humanos, Corte Constitucional, seguridad e integridad personal.

## Abstract:

This research analyzes the configuration of the provision of protection measures by the National Protection Unit (NPU) in accordance with the criteria of the jurisprudence of the Colombian Constitutional Court on the occasion of the protection of the fundamental rights to life, security and personal integrity of social leaders in cases of extinction, modification or denial of protection measures. The outline developed in order to fulfill this purpose was as follows: (i) contextualization of the phenomenon of violence that occurs against social leaders by virtue of the exercise of the defense of human rights in Colombia, (ii) description of the configuration of the provision of state protection service in favor of social leaders and human rights defenders in Colombia and (iii) identification of the main jurisprudential criteria established by the Constitutional Court before the modification or denial of protection measures adopted by the NPU.

Specifically, the parameters established by the Constitutional Court for the protection of the fundamental rights to life, security and personal integrity of social leaders in cases of termination, modification or denial of protection measures were identified, making critical reflections on the way in which the State is providing the service, the shortcomings in which it incurs and the way in which these should influence the worsening of the phenomenon of violence against social leaders in the country, understanding that the role of the tutela judge should not be limited to the protection of the fundamental rights of this population but should also include the adoption of parameters, measures and orders aimed at ensuring the proper provision of the public service of security and protection by the State.

**Keywords:** National Protection Unit (NPU), Human Rights, Constitutional Court, Security and Personal Integrity.

## Notas de autor

<sup>a</sup> Autor de correspondencia. Correo electrónico: [diego.yanez@unilibre.edu.co](mailto:diego.yanez@unilibre.edu.co)

## Introducción

En el contexto de un Estado social de derecho y de una sociedad que se considere democrática, desempeñan un papel muy importante los líderes y las lideresas sociales, quienes, para la Organización de Naciones Unidas, pueden catalogarse como defensores de los derechos humanos (DD. HH.), al reconocer que lo son “cuando individualmente o con otros actúan para promover o proteger los DD. HH. (en adelante DD. HH.) de manera pacífica, a nivel nacional e internacional”,<sup>1</sup> esto está en concordancia con lo establecido en la Declaración sobre los Defensores de los DD. HH.<sup>2</sup> De hecho, la Comisión Interamericana de DD. HH.,<sup>3</sup> acerca del concepto y del papel de esta población en una sociedad democrática, ha expresado que

24. un defensor o defensora de DD. HH. es “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los DD. HH. y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional”. Esta amplia definición abarca las actividades profesionales o luchas personales o sociales que tienen incluso una vinculación solamente ocasional con la defensa de los DD. HH. [...] 25. Esta definición es consistente con lo indicado por las Naciones Unidas y su Relator Especial sobre la situación de defensores de DD. HH. Al respecto, el Relator Especial de Naciones Unidas señaló que “un defensor de los DD. HH. es toda persona que, individual o colectivamente, actúa o desea actuar para promover, proteger o procurar la protección y realización de los DD. HH. y las libertades fundamentales en los planos local, nacional, regional o internacional”.

De lo anterior se colige que, por la importante labor de promoción de los DD. HH. que desempeñan los líderes y lideresas sociales, el Estado colombiano se encuentra obligado a cumplir con su responsabilidad de salvaguardar la vida y la seguridad de estos, no solo por los mandatos establecidos en los artículos 2 (fines esenciales del Estado), 11 (derecho a la vida) y 12 (prohibición de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes) de la Constitución Política de 1991, sino porque en Colombia se presenta una realidad de amenaza latente en contra de esa población, que en palabras de la Corte Constitucional hace que se amplie “considerablemente el espectro de derechos y principios involucrados, a tal punto que su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático”.<sup>4</sup>

La grave vulneración de derechos fundamentales y la amenaza y riesgo a los que a diario se enfrentan los líderes sociales en Colombia no es reciente, pues hace más de veinte años la Corte Constitucional en Sentencia T-590 de 1998 declaró un estado de cosas inconstitucional (ECI) con ocasión de la omisión por parte del Estado colombiano frente a la debida protección de esta población y, en consecuencia, realizó un llamado a todas las autoridades para que tomaran medidas con el fin de que cesara tal situación. Sumado a esto, ordenó directamente al procurador General de la Nación y al defensor del Pueblo que dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los DD. HH. se le diera un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los DD. HH. y llamó la atención de todas las personas que habitan el territorio nacional, para que cumplieran con el mandato del artículo 95 de la Constitución Política de 1991 que los obliga a defender y difundir los DD. HH. como fundamento de la convivencia pacífica.<sup>5</sup>

Pese a esto, en la actualidad Colombia registra una de las cifras más alarmantes de Latinoamérica en lo que respecta a la violación de los derechos fundamentales a la vida y seguridad personal de los líderes sociales y defensores de DD. HH. Según un informe de la Comisión Colombiana de Juristas, en el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2018 y el 31 de diciembre de 2019 se registraron 396 muertes de defensores de DD. HH. y entre el 1 de enero y el 31 de julio de 2020, un total de 184.<sup>6</sup>

Es precisamente en ese complejo y alarmante panorama que desde su diseño institucional y como resultado de las acciones emprendidas para garantizar la prestación del servicio público de seguridad y protección en el caso de los líderes sociales —entre otros sujetos que pueden ser beneficiarios— el Estado colombiano ha optado por brindar a dicha población la posibilidad de acceder a medidas de protección, cuyo reconocimiento corresponde a la Unidad Nacional de Protección (en adelante, UNP),<sup>7</sup> entidad creada a través del Decreto 4065 de 2011<sup>8</sup> y cuyas competencias en la materia se rigen por los Decretos 4912 de 2011, 1225 de 2012 y 1066 del 2015, este último modificado recientemente por los Decretos 1139 de 2021 y 1064 de 2022, por

medio de los cuales se regulan, entre otros, el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran *en situación de riesgo extraordinario o extremo* como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias. De hecho, sobre el mecanismo nacional de protección para las personas defensoras de DD. HH. en Colombia operado por la UNP, la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>9</sup> ha explicado que

56. Desde su creación en 2011, la UNP es la entidad nacional con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera adscrita al Ministerio del Interior encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección para, entre otros, los defensores y defensoras, que corren riesgo por su labor de defensa y promoción de los DD. HH., incluyendo líderes sociales, sindicalistas, líderes o miembros de grupos étnicos, periodistas o comunicadores sociales, víctimas del conflicto armado y demandantes de tierras. La UNP analiza las solicitudes de protección, realiza evaluaciones de riesgo e implementa medidas de protección individuales y articula el otorgamiento de las medidas colectivas con un enfoque diferenciado y de género. El año de la firma del Acuerdo de Paz se duplicaron las solicitudes de protección. Desde 2016 hasta junio de 2019, la UNP ha adoptado medidas para 2.980 registrados como defensores, incluyendo 4.461 dispositivos de comunicación, 4.678 chalecos antibalas, 669 botones de pánico, 4.258 guardaespaldas, 2.576 vehículos (blindados y convencionales) y medidas colectivas en 37 casos (desde 2017).

No obstante, en la práctica se han logrado evidenciar serias deficiencias en la forma como funciona la entidad, a pesar de que pueda concebirse como aquella enfocada en proteger a los defensores de DD. HH., pues se presentan situaciones anómalas como el deficiente manejo del presupuesto, la tercerización de los servicios que la entidad presta e, incluso, se han llegado a vincular como funcionarios a personas con antecedentes de vulneración de derechos, además de haber incurrido en presuntas actuaciones de inteligencia ilegal en contra de las personas que gozan de las medidas de protección, pero, sobre todo, es latente la problemática en torno a la adopción negligente y tardía de medidas de protección, que se demuestra en la expedición de actos administrativos que no responden de manera cabal a la necesidad de prevenir la concreción de los riesgos y de las amenazas puestos en conocimiento de la UNP por parte de los líderes sociales.

De ahí que ocurran casos como el de Bernardo Cuero, un líder de víctimas afrodescendiente que fue asesinado el 8 de junio de 2017 en Malambo, Atlántico. Aun cuando la Unidad había realizado cerca de cuatro estudios de evaluación que conceptualizaron que presentaba riesgo ordinario, no le otorgó las medidas que habrían podido prevenir su deceso.<sup>10</sup>

Al caso del señor Bernardo Cuero se suma el hecho de que “en 2019, seis personas defensoras de DD. HH. fueron asesinadas en áreas rurales de Cauca, Chocó, Nariño y Risaralda, a pesar de contar con medidas de protección”,<sup>11</sup> situación que ha generado un contexto generalizado de preocupación e incertidumbre en esa población, ya que a menudo estas personas se ven sometidas a sorpresivas modificaciones o desmantelamientos de los esquemas y/o medidas de protección que les son reconocidos o, incluso, a la negativa de concedérselos, decisiones que son adoptadas por el director de la UNP mediante una resolución, con base en las recomendaciones del CERREM, formuladas como resultado de la determinación del nivel de riesgo y del concepto sobre las medidas idóneas que hay que implementar en cada caso particular.

En ese sentido, es necesario precisar que, aunque vaya en contra de las decisiones que adopta del director de la UNP, por medio de las cuales se niega, modifica o extingue el otorgamiento de medidas de protección procede el recurso de reposición, lo cierto es que, para el control de esos actos administrativos en sede judicial, el recurso ordinario a través de un proceso de nulidad y del restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en la mayoría de ocasiones resulta no ser el mecanismo judicial idóneo y eficaz para controvertirlos. Esto se debe a que el término que debe observarse para obtener una decisión de fondo puede prolongarse indefinidamente, desconociendo la urgencia que apremia para así evitar que dentro de ese lapso de tiempo se concrete el riesgo sobre la vida y la integridad personal de un líder social. Ni siquiera la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo ha sido considerada por la

Corte Constitucional como un recurso judicial capaz de prevenir la configuración de un daño en ese tipo de casos, porque la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales sobrepasa el debate sobre si un ciudadano debe ser o no incluido en un programa de protección o si las medidas previamente concedidas deben ser modificadas o no.<sup>12</sup>

De manera que esta investigación pretende, en un primer momento, analizar cuáles son los principales componentes de riesgo que presentan las personas defensoras de DD. HH. y los líderes sociales; así como, en un segundo momento, analizar en qué consiste la prestación del servicio de la UNP, la cual busca garantizar la seguridad e integridad personal de los líderes sociales y defensores de DD. HH. en Colombia, para determinar sus principales falencias y dificultades. Lo anterior, con el fin de determinar si estas personas asesinadas contaban con una medida de protección, estaban en el trámite para obtenerla o no conocían de las rutas de protección institucional vigentes.

Sumado a esto, es indispensable estudiar la acción de tutela como una de las formas constitucionales legales de protección de los DD. HH. y, a su vez, analizar los diferentes pronunciamientos otorgados por la Corte Constitucional en sede de tutela frente a la prestación del servicio de la UNP, para garantizar la seguridad e integridad personal de los líderes sociales y de los defensores de derechos.

En consecuencia, el recorrido jurisprudencial que se propone realizar en la presente investigación se desarrollará en el marco de la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de los líderes sociales, principalmente, en los casos en que su vida corría riesgo tras la decisión de la UNP de retirarles o modificarles la medida de protección o el esquema de seguridad, por la modificación del riesgo inicial.

Con ello, se lograrán determinar las diferentes variaciones en la prestación del servicio que busca proteger la vida y los territorios más afectados por la violencia en el país, para desarrollar una propuesta de solución que lleve a que las autoridades encargadas de la ruta de protección replanteen las formas y las finalidades de este servicio, y que den un giro a la brújula, transformando las directrices de acción de la UNP para que esta otorgue una efectiva garantía de los derechos constitucionales fundamentales.

Por lo anterior, el objetivo principal será tratar de dilucidar la respuesta a la pregunta acerca de cómo ha sido modificada la prestación del servicio de la UNP conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, con ocasión del amparo de los derechos fundamentales a la vida, la seguridad e la integridad personal de los líderes sociales ante casos de extinción, modificación o negación de medidas de protección. Esto se llevará a cabo a partir de un análisis de las principales providencias que conforman la línea jurisprudencial en la materia y de su contraste con los principios y mandatos normativos que rigen las competencias, los deberes y las obligaciones de esa entidad, lo que permitirá la proposición de reflexiones críticas acerca de la forma en la que el Estado está ejerciendo la prestación del servicio, las falencias en las que incurre y la forma en la que estas inciden en la agudización del fenómeno de violencia en contra de los líderes sociales en el país. Así se comprenderá el papel del juez de tutela, no solo frente al amparo de los derechos fundamentales de esa población, sino también en la adopción de parámetros, medidas y órdenes que tienden a propender por la correcta prestación de este servicio público por parte del Estado.

Para cumplir con esto, en un primero momento, se expondrá el fenómeno de violencia que se presenta en contra de los líderes sociales en virtud del ejercicio de la defensa de los DD. HH. en Colombia; en un segundo momento, se describirá la configuración de la prestación del servicio de protección estatal a favor de los líderes sociales y de los defensores de DD. HH. en Colombia, y, por último, se desarrollarán los principales criterios jurisprudenciales fijados por la Corte Constitucional ante la modificación o la negación de medidas de protección adoptadas por la UNP.

## Metodología

La presente investigación es de tipo jurídico y emplea un enfoque cualitativo, en la medida en que se realiza un análisis del contexto y del fenómeno de la violencia en contra de las personas defensoras de DD. HH. presentado en Colombia, a partir del estudio de algunos informes institucionales y de las fuentes del derecho en Colombia (ley, doctrina y jurisprudencia), Esto permite establecer el estado actual de su configuración en el orden interno, y, finalmente, acudir a insumos jurídicos (legales, doctrinales y jurisprudenciales) de ordenamientos internacionales, todo esto a través de un estudio de recursos o fuentes documentales.

## El fenómeno de violencia que se presenta en contra de los líderes sociales en virtud del ejercicio de defensa de los DD. HH. en Colombia

Existe una importante cantidad de personas en el mundo que actualmente dedican su vida a promover, exigir, divulgar y proteger los DD. HH., enmarcados en la Carta de Naciones Unidas y en otros instrumentos internacionales y regionales. De ahí que se haya generado la creación de miles de organizaciones de la sociedad civil en el mundo entero, lo que conllevó a que la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas adoptara por consenso la Declaración sobre Defensores de DD. HH. en diciembre de 1998, con motivo del quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de los DD. HH.

El artículo primero de la Declaración sobre Defensores de DD. HH.<sup>13</sup> nos da luces acerca de lo que podemos concebir de manera universal como una persona defensora de los DD. HH., al afirmarse que “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los DD. HH. y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”. De ahí que se pueda deducir que las personas defensoras de DD. HH. son aquellas que, de manera individual o colectiva, contribuyen a la eliminación efectiva de las violaciones a estos y que salvaguardan las libertades fundamentales de individuos y comunidades en cualquier parte del mundo.<sup>14</sup>

Pese a esto, Colombia es el país más peligroso del mundo para las personas que se dedican a la defensa de los DD. HH. Según un reportaje del periódico *El país*, de España,<sup>15</sup> desde la firma del Acuerdo de Paz en el 2016 los grupos armados han matado a 1298 líderes sociales, siendo Tumaco el epicentro de esta horrorosa situación. En este artículo, los activistas cuentan cómo es vivir con una sentencia de muerte solo por querer defender su territorio:

Cuando la mamá de Uberley Ramírez vio en televisión que se referían a su hijo como “líder social” lloró desconsolada. Era mediados de 2019. A Uberley lo habían entrevistado en un canal internacional para hablar sobre la violencia que padece Tumaco, un puerto de 250 000 habitantes en el Pacífico nariñense colombiano, por donde todos los días salen toneladas de pasta de coca hacia Centroamérica y Estados Unidos. “Identificarte como líder social en Tumaco es esculpir tu lápida, es empezar a pagar la funeraria para que el sepelio no le salga tan costoso a tu familia”, dice Uberley, desde un muelle abandonado que aún huele a pescado y a mariscos. Cuando la cámara y el micrófono se apagan, Uberley señala el mar y cuenta que a veces los grupos armados matan a un líder, lo amarran y lo dejan flotando, cerca de la orilla, para que la gente lo vea. “Nadie puede recoger el cuerpo. Es su forma de decir que ahí están, que controlan el territorio”.<sup>16</sup>

Este es un panorama que se vive a diario en el país, principalmente en los municipios y departamentos más afectados por la violencia en Colombia. Ariel Ávila<sup>17</sup> en su libro *¿Por qué los matan?* describe esta situación, afirmando que los datos más pesimistas sobre asesinatos de líderes sociales y defensores de DD. HH. registran que cada dos días en Colombia es asesinado un líder social, mientras que los más optimistas dicen que se comete un homicidio cada cuatro días.

Según el informe entregado por el Observatorio de DD. HH. y Conflictividades de Indepaz,<sup>18</sup> basados en fuentes institucionales, como la Fiscalía General de la Nación, el Sistema Nacional e Internacional

de Derechos Humano (SNIDH), el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRGNR), la Unidad de Investigación y Acusación (UIA), el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Defensa y las fuentes comunitarias y organizaciones de carácter nacional y regional, los municipios con mayor índice de asesinatos de líderes/as en 2021 fueron Tumaco, Cali, Caldono, Morales, Alto Baudó, Argelia, Buenaventura, Buenos Aires, Cúcuta, Dabeiba y Santa Marta; además, Cauca fue el departamento que registró el mayor número de casos, entre ellos el de la lideresa Sandra Liliana Peña, quien era gobernadora del resguardo indígena La Laguna-Siberia SAT *Tama kiwe*, ubicado en el municipio de Caldono, Cauca.

Sumado a esto, en otro informe de 2021 presentado por el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (Balance en cifras de la violencia en los territorios) se destacan las siguientes cifras significativas:

- Las comunidades de 115 municipios han sido víctimas sistemáticas de estas agresiones y de violencia armada.
- Más de 500 organizaciones sociales han sido víctimas de amenazas que impactan a por lo menos 4000 líderes y lideresas.
- El desplazamiento forzado ha victimizado a más de 250000 personas, con un impacto grave en 50 municipios.
- Desde 2017, ha venido creciendo el número de asesinatos, masacres y desplazamientos, con el pico más alto registrado en 2020, en medio de la pandemia.
- En 2021 se registró una disminución importante en el asesinato de líderes y firmantes, en comparación con las cifras de 2020. Esto indica que es posible cambiar la tendencia de aumento, aunque para hacer tal afirmación se requiere que se mantenga la disminución uno o dos años, para así poder afirmar que hay un cambio sostenible.
- En contraste con la disminución del asesinato de líderes en 2021, en las mismas zonas hay un notable aumento en la tasa de homicidio general, lo que indica que hay otras dinámicas de violencia criminal.















Al consultar la página web del Indepaz en torno al registro actualizado de los líderes sociales y de los defensores de DD. HH. asesinados en Colombia en lo corrido del año 2022,<sup>19</sup> se advierte que el primer trimestre de ese año finalizó con 89 líderes sociales asesinados. Sin embargo, en lo corrido de 2022, según el registro actualizado de Indepaz, en el informe sobre líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmantes de acuerdo asesinados,<sup>20</sup> se presentaron 128 asesinatos de líderes sociales y de defensores de DD. HH. y 34 de excombatientes que firmaron el acuerdo de paz. Además, el último informe presentado por la Defensoría del Pueblo el 19 de agosto de 2022 revela que entre el 1 de enero y el 31 de julio de 2022 fueron asesinados en total 122 líderes, lideresas sociales y personas defensoras de DD. HH. en el territorio nacional.

Es un poco difícil tener certeza de las cifras exactas en relación con los asesinatos en contra de líderes sociales y defensores de DD. HH., porque la capacidad estatal se queda corta en poder alcanzar los lugares más afectados y vulnerados. Además, la variación de los datos también se explica por las múltiples formas y herramientas que son empleadas durante la recolección de estos.












Entre los mecanismos más sólidos de recolección de datos se tienen los de la Defensoría del Pueblo, los cuales cuentan con un amplio margen de amplitud regional, ya que existen 38 sedes regionales, una por cada departamento y Apartadó, Tumaco, Buenaventura y Ocaña. A su vez, desde la firma del acuerdo de paz la Defensoría del Pueblo tiene la autonomía para emitir las alertas tempranas tramitadas por cada comisión interseccional. Sin embargo, la articulación con las demás autoridades territoriales es insuficiente y esto no permite que las alertas cumplan con su principal finalidad, que debe ser la de evitar o minimizar en mayor medida el riesgo de violencia o vulneración.

Un ejemplo de esto es la situación de Norte de Santander. Durante 2019, 2020 y 2021 la Defensoría del Pueblo emitió las alertas tempranas que se muestran en la figura 1.

**2019**  
AÑO

11	15 de febrero	El Tarra	Población civil y comunidad indígena	Desaparición forzada, homicidio selectivo, masacres, violencia sexual de niños, niñas y adolescentes, MAP, desplazamiento y reclutamiento forzado	 ELN,  EPL,  Disidencias FARC
14	20 de junio	Teorama	Población civil, en especial, comunidades indígenas	Secuestros, MAP, desplazamiento forzado	 ELN,  EPL,  Disidencias FARC
24	2 de junio	Ábrego y La Playa de BEIén	Población civil	MAP, homicidios, desplazamiento forzado	 EPL,  EPL,  Presencia del Cartel de Sinaloa
35	31 de agosto	Nacional (elecciones alcaldes)			
37	12 de septiembre	Puerto Santander	Población civil, en especial, mujeres, niños, niñas y adolescentes	Desplazamiento forzado, trata de personas, violencia sexual, homicidios, desaparición forzada, reclutamiento forzado	 ELN,  AGC,  EPL,  Los Rastrojos,  Tren de Aragua

**2020**  
AÑO

				y sanciones	
34	4 de agosto	Ocaña (comuna2, 3, 5 y 6)	Población civil, en especial, defensores de DDHH. También miembros de la Fuerza Pública y funcionarios de la FGN	Atentados con explosivos, hostigamientos uso de francotiradores, retenes ilegales, homicidios selectivos y reclutamiento forzado	 ELN,  EPL
35	5 de agosto	Cúcuta, Puerto Santander, Villa del Rosario	Población civil, en especial, mujeres que ejercen la prostitución, LGTBI, migrantes, ex combatientes, indígenas, defensores de DDHH	Tráfico de migrantes, trata de personas, homicidios, extorsiones, desapariciones forzadas, homicidios selectivos, desplazamiento forzado, reclutamiento de menores, violencia sexual, confinamientos	 ELN,  Los Rastrojos,  EPL La Línea,  Tren de Aragua,  Autodefensas Unidas Colombo-Venezolanas,  Disidentes de las FARC
50	26 de noviembre	Tibú	Mujeres (migrantes, LGTBI, menores), defensores de DDHH, indígenas	Desaparición forzada, trata de personas, homicidios selectivos, masacres, violencia sexual, MAP, desplazamiento y reclutamiento forzado	 EPL,  disidencias FARC,  Los Rastrojos

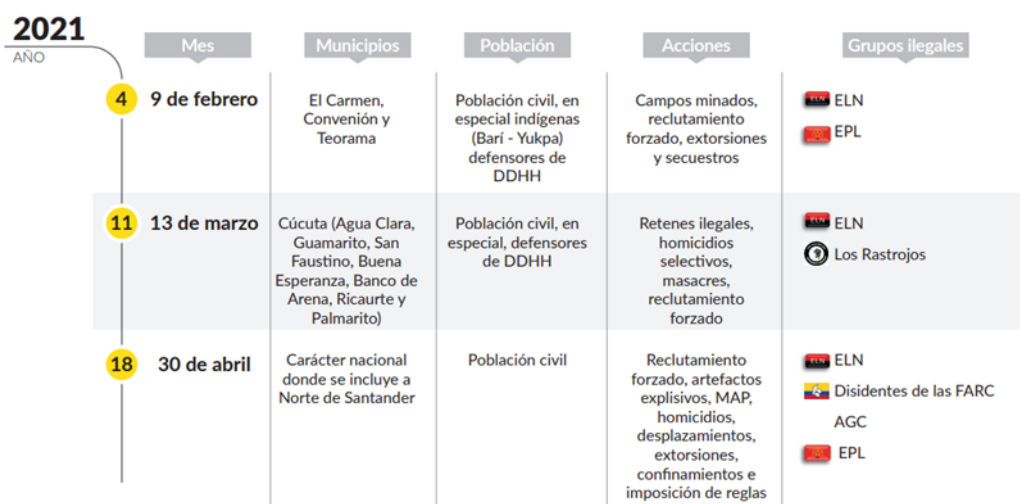


FIGURA 1.

Alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en Norte de Santander durante 2019, 2020 y 2021

Fuente: Border LAB - Laboratorio de la Frontera - Diario La Opinión, 2021.<sup>21</sup>

Estas alertas muestran la población en riesgo, los grupos armados que posiblemente intervienen y las zonas donde se concentra el mayor riesgo de violación de DD. HH. También exponen la realidad a la que está expuesta este territorio y las zonas alrededor de los municipios alertas. Según el informe presentado,<sup>22</sup> “mientras en el 2019 se emitieron 4 alertas tempranas, en el 2020 fueron 3 y en apenas 4 meses del 2021 ya se han emitido la misma cantidad que el año pasado”. Pese a ello y a la importante información entregada, el acatamiento de las recomendaciones, de las políticas de prevenciones y de las acciones de seguimiento de las autoridades regionales y departamentales primeramente llamadas a responder fue escaso o casi inexistente.

Más allá de las cifras variables, que en última instancia demuestran un estado crítico de vulnerabilidad en contra de este grupo poblacional, es importante conocer la causa de esta violencia en contra de los líderes sociales y de los defensores de DD. HH. Algunos afirman que este problema es reciente, otros que se deriva de la firma del acuerdo de paz, pero hay historiadores y datos que explican y sostienen que esto es un problema estructural que viene presentándose desde hace más de ochenta años y que es consecuencia de la guerra histórica y segmentada del país. Pareciera entonces que hubiera una multiplicidad de causas detrás de este grave contexto, principalmente, teniendo en cuenta que en Colombia han coexistido diferentes grupos al margen de la ley, que han generado diversos efectos y consecuencias a causa de la violencia.

Ariel Ávila, subdirector de la Fundación Paz y Reconciliación y autor del libro *¿Por qué los matan?*, sostuvo para el diario *La República* que, efectivamente, no existe un solo responsable o una sola razón común, y a su vez señaló otros posibles motivos que han motivado el desarrollo delictivo de estos crímenes:

Lo que se puede concluir después de revisar los perfiles de las víctimas y las zonas en donde ocurren las muertes es que en Colombia la violencia se convirtió en un mecanismo para tramitar conflictos políticos. Entonces lo que queda como evidencia es que cuando una persona poderosa entra en conflicto con un líder y está en capacidad de contratar a un sicario, lo hace. En la investigación para mi libro encontré que el 70 % de los victimarios identificados son sicarios que ni siquiera saben quién los contrató y el 30 % son disidencias de las Farc, ELN, Clan del Golfo, etc.

Ávila asegura que, aunque con la revisión de los casos no se puede determinar que haya sistematicidad en cuanto a autores, tesis que ha venido defendiendo el Gobierno, él sí identifica sistematicidad en los perfiles de las víctimas. Y una de las coincidencias que él ve es que un alto número de líderes asesinados participaban en política o hacían control en sus territorios.<sup>23</sup>

El fenómeno de la violencia está en aumento cada día que pasa y, aunque el Estado ha implementado, diseñado y ejecutado algunas políticas públicas con el fin de reforzar la atención, protección y seguridad para mitigar la situación de riesgo que afrontan las personas defensoras de DD. HH. y las organizaciones sociales



en Colombia, las cifras alarmantes de homicidios y amenazas en contra de esta población vulnerable son permanentes y las causas y consecuencias son totalmente inalcanzables.

## La configuración de la prestación del servicio de protección estatal a favor de los líderes sociales y defensores de DD. HH. en Colombia

En el Decreto 1066 de 2015<sup>24</sup> se puede encontrar una compilación de las diversas fuentes normativas que dan cuenta de los programas de protección a cargo de la UNP y, además, del reconocimiento expreso en su artículo 2.4.1.2.25 en torno a su relevante papel como coordinadora de la estrategia integral de protección (sin perjuicio de las competencias reconocidas en el ordenamiento jurídico colombiano a otros actores o entidades).

De hecho, a partir del Decreto 4065 de 2011<sup>25</sup> que crea a la entidad se advierte que esta tiene como objetivo articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección que está dirigido a cobijar a una serie de *sujetos beneficiarios* que representan diversas poblaciones, dentro de las que se encuentran categorías como las de *activistas de DD. HH., víctimas de la violencia, desplazados* y, en general, toda *persona por el ejercicio de sus actividades, condiciones o situaciones sociales, humanitarias, culturales, étnicas o de género* —artículo 3—.

Adicionalmente, es preciso mencionar que el Gobierno nacional también delimitó las funciones de la entidad —artículo 4—, dentro de las cuales se destaca la de “definir, en coordinación con las entidades o instancias responsables, las medidas de protección que sean oportunas, eficaces e idóneas, y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados”<sup>26</sup> y, a su vez, se establecieron sus órganos de dirección y administración —estos son el Consejo Directivo y la Dirección General—, así como su estructura orgánica, integrada, entre otras dependencias, por la Subdirección de Evaluación del Riesgo y la Subdirección de Protección.

Así las cosas, el Consejo Directivo cuenta con la participación de los ministros del Interior y de Defensa Nacional, del director General de la Policía, del director del Programa Presidencial de Protección y Vigilancia de los DD. HH. y el Derecho Internacional Humanitario y del director de DD. HH. del Ministerio del Interior (o sus respectivos delegados). Estas personas se encargan, entre otras cosas, de funciones como la de evaluar el funcionamiento de la entidad, de aprobar modificaciones presupuestales y en su estructura orgánica y de personal y de adoptar indicadores que permitan dar seguimiento a su gestión, priorizando la búsqueda del goce efectivo de los derechos a la vida, a la integridad, a la seguridad personal y a la libertad de los *sujetos beneficiarios del servicio* prestado por la Unidad —artículo 7—. Por su parte, el director General (quien participa en el Consejo Directivo con voz, pero sin voto) tiene la responsabilidad, no solo de administrar la entidad, sino de implementar las medidas preventivas de protección en coordinación con las entidades competentes, además de diseñar, formular y ejecutar junto con la Policía Nacional y otras entidades estatales las medidas y mecanismos relacionados con la protección de las personas que se encuentran *en situación de riesgo extraordinario o extremo* y de verificar que las solicitudes de los usuarios se atiendan de manera oportuna —artículo 11—.

Por otra parte, cuando se avizoren circunstancias que configuren algún tipo de riesgo de carácter inminente y excepcional o eventos en los cuales sea dable aplicar una presunción constitucional de riesgo (tratándose de personas desplazadas), el director de la UNP también tiene la facultad de adoptar medidas provisionales de protección, sin haber agotado el proceso de calificación de riesgo, informando acerca de esto al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), para que, en caso de resultar procedentes, se recomienden las medidas de protección definitivas que podrán ser adoptadas por el director General, a través de acto administrativo, así como sucede con aquellas que se acogen como resultado del adelantamiento del procedimiento ordinario establecido en el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, que resulta aplicable al Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de

personas, así como de los grupos y de las comunidades, no en virtud del cargo (porque este procedimiento específico se reguló en el artículo 43 *ibidem*), sino en virtud del riesgo.

Así pues, respecto del mencionado procedimiento ordinario del programa de protección de personas en virtud del riesgo, se destaca cómo la Corte Constitucional se ha referido al respecto, precisando que:

este inicia con la recepción de la solicitud por medio del diligenciamiento del formato de caracterización, para luego proceder a su análisis y verificación, en el sentido de determinar si el peticionario pertenece o no a la población que es objeto del programa de protección, como también, la existencia de un nexo de causalidad entre el riesgo y la actividad que desarrolla el solicitante. Luego, se traslada la información al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), que se encarga de la recopilación de información en distintas fuentes tanto oficiales como de la sociedad civil, y su análisis in situ.

75. Posteriormente, el asunto es examinado por el Grupo de Valoración Preliminar (GVP), que estudia la situación de riesgo para cada caso en concreto, según la información que, para ese efecto, haya sido remitida por los analistas de base. Acto seguido, el GVP presenta ante el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) “la determinación sobre el nivel de riesgo y un concepto sobre las medidas idóneas a implementar”, para que este las valide y recomiende, de ser el caso, ante el Director la UNP, quien, mediante resolución susceptible de recurso de reposición, decidirá si adopta o no las recomendaciones de seguridad.<sup>27</sup>

En relación con lo anterior, sobre la naturaleza de las medidas de *prevención* y de *protección* que pueden adoptarse en cada caso concreto, es menester hacer énfasis en la diferencia que existe entre ellas. El artículo 3 del Decreto 4912 de 2011 se ocupa de ello al definir a las primeras en su numeral 10 como aquellas medidas de prevención que se enfocan en las “acciones que comprenden elementos físicos o no por parte del Estado para el cumplimiento del deber de prevención en la cual se incluyen se refiere a la promoción del respeto y garantía de los DD. HH. de los sujetos protegidos del programa” y, en su numeral 9, a las segundas como aquellas que se centran en las “acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos”.

Las medidas de *prevención* particularmente se agotan en los planes de prevención y de contingencia, los cursos de autoprotección, el patrullaje y la revista policial —artículo 10 *ibidem*—, mientras que las de *protección* comprenden los esquemas de protección; la entrega de recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad; el otorgamiento de un medio de movilización; el aprovisionamiento de apoyo de reubicación temporal, de apoyo de trasteo y de medios de comunicación, y, finalmente, el blindaje de inmuebles y la instalación de sistemas técnicos de seguridad —artículo 11 *ibidem*—.

Ahora bien, comprender cómo se adelanta el trámite de calificación del riesgo tiene una importancia medular, ya que la obligación de otorgar protección reforzada se cierne únicamente sobre aquel que, con base en criterios técnicos y razonables, pueda ser catalogado por la entidad como extraordinario y/o extremo. Frente al primero de ellos (el extraordinario), la Corte Constitucional ha definido los siguientes elementos para su configuración:

- (i) Debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico;
- (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas;
- (iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual;
- (iv) debe amenazar con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor;
- (v) su materialización debe ser probable por las circunstancias del caso
- (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible
- (vii) debe ser un riesgo excepcional, que no deba ser soportado por la generalidad de los individuos
- (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.<sup>28</sup>

Por otro lado, frente al riesgo extremo se ha reconocido que este reúne todos los requisitos anteriormente destacados, pero que, además, requiere que se acrediten dos características que le son propias, a saber,

(i) que el riesgo sea grave e inminente, y (ii) que esté dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos. Cuando se reúnen estas características adicionales, el nivel de amenaza se torna extremo, y serán aplicables en forma inmediata los derechos fundamentales a la vida y a la integridad, como títulos jurídicos para exigir la intervención del Estado con miras a preservar al individuo.<sup>29</sup>

Lo anterior fue acogido de manera parcial en los numerales 16 y 17 del artículo 3 del Decreto 4912 de 2011, compilado por el artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015, y, para su valoración y determinación en cada caso concreto, la UNP emplea una matriz de calificación que funciona a modo de instrumento técnico. De acuerdo con la Corte Constitucional, esa matriz está dividida sustancialmente en tres grandes criterios: (i) la *amenaza*, que busca determinar si esta es real, si esta recae sobre una persona concreta (es decir, si está individualizada o no), quién es el autor de ella y si la forma en la que se presenta permite definir el carácter inminente del ataque; (ii) el *riesgo específico*, que comporta un criterio eminentemente subjetivo enfocado en la presunta víctima y que busca comprender su contexto particular, consultando aspectos como su nivel de visibilidad, su perfil, el papel que desempeña en la sociedad y el nivel de impacto de sus acciones y/o decisiones en su entorno; finalmente, (iii) la *vulnerabilidad*, que pretende dar respuesta a la pregunta acerca de qué tan expuesto se encuentra el solicitante frente al peligro.<sup>30</sup>

Cada uno de esos tres criterios envuelve una serie de variables, que en total suman 19<sup>31</sup> y que finalmente son calificadas de manera numérica y los resultados son sumados, para poder obtener finalmente un porcentaje que representa la escala o el nivel de riesgo en que se encuentra cada solicitante. Si el ciudadano enfrenta un riesgo del 15% al 50%, este será catalogado como ordinario; del 51% al 80%, como extraordinario, y del 81% al 100%, como extremo.

En suma, como se mostró a lo largo de este acápite, es en cabeza de la UNP que se encuentra el deber de coordinar la estrategia integral de protección en Colombia y, por lo tanto, de prestar el servicio de protección de manera directa, ya que no se puede desconocer que incluso antes de su creación en 2011 ya el Estado colombiano era el encargado de defender los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los ciudadanos y, en especial, de los líderes sociales y defensores de DD. HH. Esto se debe a su estrecha relación con los fines esenciales planteados en el artículo 2 constitucional, a su obligación de proteger y garantizar el ejercicio de los DD. HH. dentro del territorio nacional y a la gran relevancia que se le ha reconocido a esa población desde el ámbito internacional.

Por eso, no puede dejarse de lado que la Corte Constitucional desde el 1995 definió que un servicio público se torna esencial siempre que las actividades que lo caracterizan incidan “de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales”,<sup>32</sup> y que, por lo tanto, en Colombia la prestación del servicio de seguridad y protección en favor de los líderes sociales se torna de la mayor trascendencia en el marco de un Estado social y democrático de derecho. Esto se debe a que, en tanto servicio público, para efectos de esta investigación se considera un ejemplo de concreción de los deberes estatales plasmados en la Constitución Política de 1991<sup>33</sup> y como una actividad orientada a efectivizar la vigencia del sistema democrático, porque la labor que desempeña esa población la expone a un contexto de violencia que crea una necesidad de salvaguarda de sus derechos que no puede ser satisfecha por los individuos y que, por lo tanto, siguiendo el pensamiento del doctrinante Jorge Luis Salomoni, convierte a esa necesidad en pública y activa la obligación del Estado de intervenir para asegurar su cumplimiento.<sup>34</sup>

## Criterios jurisprudenciales fijados por la Corte Constitucional ante la modificación o negación de medidas de protección adoptadas por la UNP

En la Sentencia T-469 de 2020, la Corte Constitucional reconoció que desde 2003, y más específicamente a partir de la emisión de la Sentencia T-719 de 2003 (proferida cuando aún la UNP no había sido creada), dicha Corporación se había ocupado de consolidar una jurisprudencia que ha demostrado su preocupación por el desarrollo teórico y por la protección del derecho a la seguridad personal de ciudadanos que, por el ejercicio de sus labores de defensa de los DD. HH., presentan amenazas en su contra. Todo esto se dio gracias a que estos individuos se han visto obligados a acudir a la acción de tutela como un mecanismo judicial preferente y sumario que garantice el acceso al amparo de sus derechos fundamentales.

Al respecto, se encuentra que en esa providencia de 2020 la Corte Constitucional resaltó que se han fijado por lo menos siete obligaciones: (i) identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas; (ii) valorar la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado; (iii) definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes; (iv) asignar tales medios y medidas de manera oportuna en forma tal que la protección sea eficaz; (v) evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución; (vi) dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario y adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos; y, finalmente, (vii) prohibir adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas.<sup>35</sup>

Lo anterior ha sido catalogado por la jurisprudencia constitucional como *el núcleo esencial del derecho a la seguridad personal*, haciendo énfasis en que dichas obligaciones constituyen mandatos que deben orientar todas las acciones emprendidas por el Estado para garantizar el goce efectivo de ese derecho, lo que en otras palabras quiere decir que se convierten en un *estándar mínimo de diligencia* que gobierna la correcta prestación del servicio público de protección y seguridad y que, si bien han sido elevados a rango normativo por medio de la expedición por parte del Gobierno nacional de varios decretos que han sido compilados en el Decreto 1066 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, “en algunos casos concretos también han propiciado el desarrollo de una línea jurisprudencial para corregir algunas irregularidades”,<sup>36</sup> que sin lugar a duda ponen de manifiesto la indebida prestación del servicio público de protección por parte de la UNP.

A propósito, la Corte Constitucional ha consolidado una línea jurisprudencial como producto de la revisión de acciones de tutela ventiladas en virtud de que la UNP “finalizó la concesión de medidas de protección o se abstuvo de concederlas, al calificar el riesgo como ordinario”<sup>37, 38</sup> destacando entre otras consideraciones que, para resolver ese tipo de casos, el juez de tutela debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

(i) Cumplir con las obligaciones establecidas para la prestación del servicio. (i) En defensa de la vida, la seguridad y la integridad personal, al Estado le asiste la obligación de (a) identificar el riesgo que se cierne sobre una persona o grupo de personas; (b) valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo; (c) definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo se materialice; (d) adoptar las medidas de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz; (e) evaluar periódicamente la evolución del riesgo; (f) dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo; y, (g) abstenerse de adoptar decisiones que creen un riesgo.

(ii) El riesgo que activa las obligaciones especiales del Estado en materia de seguridad es el extraordinario o extremo, esto es, aquel que sea específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro y discernible, excepcional y desproporcionado.

(iii) La administración, más específicamente, el Director de la UNP, tiene el deber de argumentar sus decisiones a partir de conceptos técnicos que soporten la determinación de otorgar, modificar o finalizar medidas de seguridad. Para estos fines, la matriz de calificación es un mecanismo válido en tanto herramienta técnica. Sin embargo, no es suficiente con presentar

las conclusiones que arroja esta matriz, pues también debe explicarse al interesado las razones específicas que fundamentan la decisión para que, si es del caso, éste pueda impugnar aquellos argumentos que considere equivocados.

(iv) Entre mayor sea el grado de vulnerabilidad del solicitante, la UNP debe asumir la carga probatoria y un papel más activo en la comprobación del riesgo que se cierne sobre la persona. Para esto, es importante reconocer que hay ciertos grupos de personas que se han visto expuestos a una mayor situación de amenaza y que, por tanto, requieren de una protección reforzada y diferenciada del Estado, partiendo de la presunción del riesgo, la cual solo puede ser desvirtuada luego de estudios técnicos y rigurosos de seguridad.

(v) En los casos en que el juez de tutela advierta que la decisión a la que llega la autoridad es irrazonable o no está suficientemente motivada, podrá ordenar a la UNP que evalúe nuevamente el riesgo del accionante y, de manera excepcional, cuando esté acreditada una amenaza inminente y grave sobre su integridad, podrá ordenar directamente las medidas de protección.<sup>39</sup>

Como se aprecia en el extracto jurisprudencial que antecede, la Corte Constitucional ha reconocido la gran preponderancia de la obligación que tiene la UNP de motivar las decisiones que adopta, ya que es en este aspecto que ha centrado su atención para ordenar remedios constitucionales como producto del amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad y a la integridad personal de los accionantes y, así, ordenar a la UNP que deje sin efectos los actos administrativos y que, en consecuencia, rehaga los estudios de nivel del riesgo, con el fin de que se profieran decisiones debida y suficientemente motivadas, o para que el juez constitucional por su propia cuenta determine las medidas de protección aplicables.

Sin embargo, desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional se ha ocupado de emitir otro tipo de consideraciones que han fundamentado ordenes muy variadas, a partir de las cuales es posible inferir que la Corte Constitucional en sede de tutela ha asumido un papel activo frente a la revisión de este tipo de casos, dado el creciente escenario de victimización en contra de líderes y de defensores de DD. HH., no solo para hacer un llamado de atención acerca de esa desgarradora realidad, sino para adoptar medidas en sede judicial que, buscando amparar y garantizar los derechos fundamentales de los accionantes en cada caso particular, a su vez demuestren su pretensión de lograr un alcance e incidencia mayor al introducir lo que podríamos considerar *modificaciones a los estándares constitucionales mínimos* que debe observar el Estado para prestar el ya mencionado servicio público de protección y seguridad.

Esta afirmación se puede corroborar si se tiene en cuenta que, si bien en el artículo 2.4.1.2.41 del Decreto 1066 de 2015 se estableció una ruta para la activación de la llamada *presunción constitucional de riesgo*, que, como se explicó en párrafos precedentes, habilita al director de la UNP para adoptar medidas provisionales de emergencia sin necesidad de evaluar el riesgo concreto que se cierne sobre el solicitante de manera previa, lo cierto es que según lo dispuesto en esa norma dicha presunción solo se aplica “a favor de las víctimas de desplazamiento forzado, incluidas víctimas en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011<sup>40</sup> que intervienen en procesos de restitución de tierras”.<sup>41</sup> No obstante, en varias providencias la Corte Constitucional ha fijado su postura acerca de que dicha presunción también es aplicable a defensores de DD. HH., al reconocer que, por la labor que desempeñan, se enfrentan a un grado de amenaza mayor y se convierten en sujetos de especial protección constitucional.

En ese orden de ideas, se observa cómo en la Sentencia T-924 de 2014 se formuló dicha presunción en favor de líderes, autoridades y representantes indígenas y en la T-124 de 2015, en favor de mujeres defensoras de DD. HH. Asimismo, en la Sentencia T-399 de 2018 de incluyó a los líderes sindicales dentro de la categoría de defensores de DD. HH., precisando que se encuentran amparados por la presunción, la cual también se hace extensiva, según la Sentencia T-2018 de 2018, a desmovilizados que ejerzan labores de defensa de los DD. HH. en calidad de líderes sociales.

Todas esas decisiones tienen en común la conclusión en torno a que dicha presunción solo puede ser desvirtuada por la UNP después de adelantar y concluir los estudios técnicos de seguridad, y que, al momento de analizar las solicitudes de protección, la entidad debe tenerla en cuenta con miras a establecer el grado de amenaza, lo cual resulta de la mayor relevancia si se considera que su aplicación por parte de

la Corte Constitucional, respecto de casos en los cuales se ven inmersos sujetos beneficiarios del servicio diferentes a los regulados en el decreto antes mencionado, traería como consecuencia que, en virtud de las condiciones de vulnerabilidad en las cuales viven los líderes sociales en Colombia, la UNP debe asumir un papel mucho más activo en el punto de la carga probatoria que se debe cumplir para poder desvirtuar el riesgo. Esto permite cuestionarnos acerca de si, a partir de las consideraciones jurisprudenciales, se tornaría necesaria la implementación de reformas normativas que hagan extensiva la aplicación de la ruta para la activación de la presunción constitucional de riesgo a los líderes sociales y defensores de DD. HH., aunque no necesariamente se encuentren en condición de desplazamiento forzado o sean víctimas del conflicto armado como reclamantes de tierras.

Por último, un ejemplo adicional de esas *modificaciones a los estándares constitucionales mínimos* para la prestación del servicio de seguridad y protección se evidencia en lo resuelto por la Corte Constitucional en la ya referida Sentencia T-469 del 2020, a través de la cual le ordenó a la UNP que revisara y actualizara los criterios para identificar a las personas que pueden incluirse dentro de la categoría de líderes sociales, teniendo en cuenta

[“(i) la amplitud del concepto de defensor de DD. HH.; y, (ii) la actividad que la persona realiza, como criterio fundamental de clasificación<sup>42</sup>” al considerar que la entidad había adoptado un concepto demasiado restringido al respecto en el cual solo cabían 9 categorías.<sup>43</sup>

Esto último desconoce que desde las Naciones Unidas y en el Sistema Interamericano de DD. HH. se ha concretado una definición mucho más amplia que, en última instancia, se acompasa más con la realidad colombiana en la cual convergen diversos tipos de liderazgos sociales que también merecen ser reconocidos en aras de ampliar también el universo de sujetos beneficiarios del servicio y de adoptar las medidas necesarias para su protección.

## Conclusiones

Colombia es un Estado social de derecho en el cual rige como principio básico y fundamental el respeto a la dignidad humana de todas las personas. Sin embargo, tantos años de guerra y violencia han traído consigo hechos victimizantes para los territorios más afectados del país. De ahí que Colombia se considere como uno de los lugares más peligrosos para ejercer la defensa y promoción de los DD. HH. Por lo cual el Estado colombiano ha incumplido tanto por acción como por la omisión en la protección de la labor de promoción de los DD. HH. que desempeñan los líderes y las lideresas sociales. De ahí que, hace más de veinte años, la Corte Constitucional en la Sentencia T-590 de 1998 haya declarado un estado de cosas inconstitucional (ECI) con ocasión de la omisión por parte del Estado colombiano frente a la debida protección de esta población y, en consecuencia, realizó un llamado a todas las autoridades para que tomaran medidas con el fin de que cesara tal situación. Sin embargo, a la fecha, el Estado de Cosas Inconstitucional sigue vigente.

Tras este complejo panorama, se estudió la prestación del servicio público de seguridad y protección desde su origen constitucional y legal en el caso de los líderes sociales y personas defensoras de DD. HH. —entre otros sujetos que pueden ser beneficiarios—, y se identificó que el Estado colombiano ha optado por brindar a dicha población la posibilidad de acceder a medidas de protección cuyo reconocimiento corresponde a la UNP, creada a través del Decreto 4065 de 2011<sup>44</sup> y cuyas competencias en la materia se rigen por los Decretos 4912 de 2011, 1225 de 2012 y 1066 de 2015. De este análisis se logró comprender la diferencia entre las medidas de protección y prevención, y, a su vez, desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional[45] se han destacado ocho criterios que permiten catalogar el nivel de riesgo para la óptima prestación y principalmente la configuración de las medidas y, al mismo tiempo, la acreditación de dos características de riesgo que fueron acogidas en el del Decreto 4912 de 2011, compilado por el artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015.

Así mismo, se establecieron los criterios jurisprudenciales fijados por la Corte Constitucional que se deberán tener en cuenta por parte de la UNP, denominados como *el núcleo esencial del derecho a la seguridad personal*, es decir que se convierten en un *estándar mínimo de diligencia* para la correcta prestación del servicio público de protección y seguridad, especialmente en los casos de modificación o negación de medidas de protección adoptadas por la UNP, entre los cuales se destacan los siguientes:

- i) El Estado tiene el deber de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, su familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados.
- ii) Al realizar la valoración del caso, se debe realizar un estudio sobre la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado.
- iii) Se deben definir de manera oportuna y específica las medidas y los medios de protección de manera adecuada y suficiente.
- iv) La evaluación periódica es una obligación para determinar la evolución del riesgo y la decisión que va a adoptarse deberá realizarse en relación con dicha evolución.
- v) Se debe tener especial cuidado y evitar crear situaciones que puedan generar un riesgo extraordinario para los líderes y las personas defensoras de DD. HH.

Por último, se identificaron las denominadas *modificaciones a los estándares constitucionales mínimos* a través de la Corte Constitucional y la consolidación de la línea jurisprudencial como producto de la revisión de acciones de tutela ventiladas en virtud de que la UNP “finalizó la concesión de medidas de protección o se abstuvo de concederlas, al calificar el riesgo como ordinario”<sup>46</sup> en la Sentencia T-469 de 2020.<sup>47</sup> También se destacaron los criterios más importantes que debe tener en cuenta el juez constitucional para garantizar los derechos fundamentales y la protección de los líderes sociales y defensores de DD. HH. como un imperativo del Estado social y democrático de derecho.

## Referencias

- Alberto Montaña Plata, *El concepto de servicio público en el derecho administrativo* (Universidad Externado de Colombia, 2005).
- Ariel Ávila, *¿Por qué los matan?* (Planeta Colombiana S. A., 2020).
- Asamblea General de la ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. Promoción y protección de todos los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el desarrollo. Visita a Colombia. Aprobada el 26 de diciembre de 2019, <https://undocs.org/es/A/HR/C/43/51/Add.1>
- Asamblea General de la ONU, Resolución A/RES/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. Aprobada el 9 de diciembre de 1998.
- Border LAB - Laboratorio de la Frontera, Diario La Opinión. Alertas tempranas Norte de Santander (2019-2021). <https://borderlab.co/proyectos-y-publicaciones/publicacion/alertas-tempranas-de-la-defensoria-para-norte-de-santander/>
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Ley 1437. 18 de enero de 2011. (Colombia).
- Comisión Colombiana de Juristas. *El riesgo de defender y liderar. Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia* (octubre de 2020), [https://www.coljustristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=388](https://www.coljustristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=388)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. Aprobado el 6 de diciembre de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>

- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], Sala Plena, Octubre 4, 1995, M. P.: Antonio Barrera Carbonell, Sentencia C-450, [Colom.], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-450-95.htm>
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], Sala Segunda de Revisión, Noviembre 20, 2020, M. P.: Diana Fajardo Rivera, Sentencia T-469, [Colom.], [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-469-20.htm#\\_ftnref34](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-469-20.htm#_ftnref34)
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], Sala Séptima de Revisión, octubre 20, 1998, M. P.: Alejandro Martínez Caballero, Sentencia T-590, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], Sala Tercera de Revisión, marzo 26, 2015, M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez, Sentencia T-124, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-124-15.htm>
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], Sala Tercera de Revisión, Agosto 20 de 2003, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Sentencia T-719, [Colom.], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm>
- Decreto 1066 de 2015. [Presidencia de la República]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. 26 de mayo de 2015, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76835>
- Decreto 4065 de 2011. [Departamento Administrativo de la Función Pública y Presidencia de la República] Por el cual se crea la UNP, se establecen su objetivo y estructura. 31 de octubre de 2011, [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=45248](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=45248)
- Diario La República, *¿Quién está detrás de los asesinatos de líderes sociales?* La República (10 de febrero de 2021), <https://www.larepublica.co/especiales/lideres-sociales-en-colombia/quien-esta-detras-de-los-asesinatos-de-lideres-sociales-3123598>
- Jorge Luis Salomoni, *Teoría del servicio público* (V. Editor, 1999).
- Juan Miguel Hernández Bonilla, *Colombia: un líder social asesinado cada dos días*. El País (14 de mayo de 2022), <https://elpais.com/america-colombia/2022-05-15/la-guerrilla-se-fue-y-el-estado-nunca-llego-un-lider-social-asesinado-cada-dos-dias.html#apertura>
- Naciones Unidas. 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. Aprobada el 8 de marzo de 1999, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf)
- Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Aprobado el 8 de mayo de 2020, <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe-Anual-ONU-DD.HH.-2019.pdf>
- Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz, *Líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmantes de acuerdo asesinados en 2022*. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2022/#>
- Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz. Balance en cifras de la violencia en los territorios (Indepaz, 2021).
- Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz. Cifras de la violencia en las regiones 2021 (Indepaz, 2021).
- Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz. Registro de los líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en Colombia (Indepaz, 2022).
- Programa Somos Defensores, bajo la dirección de la Asociación MINGA. Manual para la protección a personas defensoras de derechos humanos (El Búho S. A. S., 2019).
- Red Colombiana de Juristas, *¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post acuerdo* (octubre de 2018), <https://cinep.org.co/publicaciones/producto/cuales-son-los-patrones-asesinatos-de-lideres-sociales-en-el-post-acuerdo/>



## Origen de está, en capelería

Este documento es resultado del proyecto de investigación “Integración de disposiciones procesales en Colombia: desde los ámbitos especiales de aplicación al ámbito residual” de la Universidad Libre (Cúcuta), Colombia, adscrito a la línea de investigación “Conocimiento, innovación y desarrollo sostenible regional”, sublínea “Derecho, Estado, cultura y sociedad” adscrito al Grupo de Investigación en Derecho Público (GIDPÚ).

## Notas

- \* Artículo de investigación.
- 1 Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Aprobado el 8 de mayo de 2020.
- 2 Naciones Unidas. 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. Aprobada el 8 de marzo de 1999.
- 3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).
- 4 Corte Constitucional de Colombia [C. C.], noviembre 20, 2020, M. P.: Diana Fajardo Rivera, Sentencia T-469 de 2020, [Colom.].
- 5 Corte Constitucional de Colombia [C. C.], octubre 20, 1998, M. P.: Alejandro Martínez, Sentencia T-590 de 1998, [Colom.].
- 6 Comisión Colombiana de Juristas, Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia (Comisión Colombiana de Juristas, 2020).
- 7 Antes de su creación, el Ministerio del Interior y de Justicia y el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) eran las entidades encargadas de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio.
- 8 Departamento Administrativo de la Función Pública y Presidencia de la República, Decreto 4065 de 2011, Por el cual se crea la UNP, se establecen su objetivo y estructura, Diario Oficial, 48.239, (2011).
- 9 Asamblea General de las Naciones Unidas, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales incluido el desarrollo (Asamblea General de las Naciones Unidas, pág. 15, (2019).
- 10 Red Colombiana de Juristas, ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo (Red Colombiana de Juristas, 2018).
- 11 Naciones Unidas Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2020).
- 12 Corte Constitucional de Colombia [C. C.], marzo 26, 2015, M. P.: Luis Guillermo Guerrero Perez T-124 de 2015, [Colom.].
- 13 Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. 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 (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 1998).
- 14 Programa Somos Defensores, bajo la dirección de la Asociación MINGA, Manual para la protección a personas defensoras de derechos humanos (El Búho S. A. S, 2019).
- 15 J. M. Hernández Bonilla, Colombia: *Un líder social asesinado cada dos días*. El País (14 de mayo de 2022).
- 16 *Id.*
- 17 A. Ávila, *¿Por qué los matan?* (Planeta Colombiana, 2020).
- 18 Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz, Cifras de la violencia en las regiones 2021.
- 19 Para más información y con el fin de hacer seguimiento a la actualización del registro, véase Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz, Líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmantes de acuerdo asesinados en 2022.
- 20 Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz, Registro de los líderes sociales y defensores de DD. HH. asesinados en Colombia 2022.
- 21 Border LAB - Laboratorio de la Frontera - Diario La Opinión. Alertas tempranas Norte de Santander (2019-2021) (Border LAB - Laboratorio de la Frontera - Diario La Opinión, 2021).
- 22 *Id.*
- 23 Diario La República, *¿Quién está detrás de los asesinatos de líderes sociales?*, La República (10 de febrero de 2021).
- 24 Presidencia de la República. Decreto 1066 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. (2015).
- 25 Departamento Administrativo de la Función Pública y Presidencia de la República, Decreto 4065 de 2011, Por el cual se crea la UNP, se establecen su objetivo y estructura, Diario Oficial, 48.239 (2011).
- 26 *Id.*
- 27 *Id.*

- 28 Corte Constitucional de Colombia [C. C.], agosto 20, 2003, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa T-719 de 2003, [Colom.].
- 29 *Id.*
- 30 *Id.*
- 31 En las consideraciones de la Corte Constitucional contenidas en la Sentencia T-469 de 2020 se puede encontrar una tabla construida por la Sala de Revisión con base en la información suministrada por la UNP durante el trámite respectivo, en la que se aprecian las variables y subvariables que comprenden la matriz de calificación del riesgo.
- 32 Corte Constitucional de Colombia [C. C.], octubre 4, 1995, M. P.: Antonio Barrera Carbonell C-450 de 1995, [Colom.].
- 33 Alberto Montaña Plata, *El concepto del servicio público en el derecho administrativo* (Ed. Universidad Externado de Colombia, 2005).
- 34 Jorge Luis Salomoni, *Teoría del servicio público* (1999).
- 35 *Id.*
- 36 *Id.*
- 37 *Id.*
- 38 En la Sentencia T-469 de 2020 la Corte Constitucional destacó que la Sentencia T-388 de 2019 la Sala Segunda de Revisión había identificado ocho decisiones que constituyen precedente: T-078 de 2013, T-591 de 2013, T-190 de 2014, T-224 de 2014, T-460 de 2014, T-124 de 2015, T-399 de 2018 y T-473 de 2018.
- 39 *Id.*
- 40 Congreso de la República, 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, Diario Oficial, 48.096, (2011).
- 41 Presidencia de la República, Decreto 1066 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, Diario Oficial, 49.523, (2015).
- 42 *Id.*
- 43 Según información suministrada por la UNP durante el proceso de revisión adelantado por la Corte Constitucional, la Corporación pudo concluir que para dicha entidad solo los dirigentes políticos, especialmente de oposición, defensores de DD. HH., líderes sindicales, líderes étnicos, periodistas y comunicadores, funcionarios a cargo de políticas en, apoderados o forenses en procesos por violaciones a DD. HH., docentes y víctimas pueden ser considerados como líderes sociales.
- 44 Departamento Administrativo de la Función Pública y Presidencia de la República, Decreto 4065 de 2011, Por el cual se crea la UNP, se establecen su objetivo y estructura, Diario Oficial, 48.239, (2011).
- 45 *Id.*
- 46 En la Sentencia T-469 de 2020 la Corte Constitucional destacó que la Sentencia T-388 de 2019 la Sala Segunda de Revisión había identificado ocho decisiones que constituyen precedente: T-078 de 2013, T-591 de 2013, T-190 de 2014, T-224 de 2014, T-460 de 2014, T-124 de 2015, T-399 de 2018 y T-473 de 2018.
- 47 *Id.*

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Cómo citar:* Diego Armando Yáñez Meza, Daniela Ramírez López & Daniela Valentina Rangel Angulo, *Criterios jurisprudenciales para la protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia*, 73 Vniversitas (2024). <https://doi.org//10.11144/Javeriana.vj73.cjpl>