

**COMUNICADO****52**

Diciembre 6 de 2023

SENTENCIA SU-545/23**M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, CRISTINA PARDO SCHLESINGER Y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS****EXPEDIENTES ACUMULADOS: T-7.963.865, T-8.020.865, T-8.097.843 Y T-8.355.272**

CORTE CONSTITUCIONAL AMPARÓ LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE COMUNIDADES CAMPESINAS Y ÉTNICAS DE LOS DEPARTAMENTOS DE CAUCA, NARIÑO, NORTE DE SANTANDER Y PUTUMAYO, VULNERADOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ADQUIRIDAS POR EL GOBIERNO EN EL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS (PNIS)

1. Antecedentes

La tutela buscaba la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad, intimidad, familia, salud, mínimo vital, debido proceso y la consulta previa, así como la salvaguarda de la autonomía territorial, el consentimiento libre, previo e informado, la paz y el principio de distinción y otras reglas del DIH -en relación con la vida e integridad de la población civil-. Según los demandantes, a pesar de haber suscrito acuerdos individuales y colectivos de sustitución voluntaria de cultivos en el marco del PNIS, amparados en el punto 4 del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, algunos: (i) no han ingresado formalmente al programa; (ii) no han podido suscribir los formularios individuales luego haber firmado los colectivos; y (iii) no han recibido los apoyos para desarrollar proyectos productivos de conformidad con lo acordado, a pesar de ser actuales beneficiarios del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS-. Además, alegaron que las entidades estatales venían realizando operaciones de erradicación forzosa sin agotar las etapas de participación con las comunidades involucradas y sin verificar los acuerdos suscritos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. En algunos casos, sin medidas de cuidado y protección para la Covid-19.

Formularon como pretensiones las siguientes: (i) amparar los derechos vulnerados y en consecuencia suspender de manera inmediata los operativos de erradicación forzosa en sus territorios y veredas; (ii) ordenar la implementación del punto 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera -AFP-,



privilegiando la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito sobre la erradicación forzada; (iii) ordenar el cumplimiento integral de los acuerdos de sustitución voluntaria suscritos con las comunidades accionantes; (iv) garantizar el derecho a la participación y consulta previa de comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas; (v) ordenar medidas de protección en favor de los accionantes, líderes, lideresas y organizaciones sociales y defensores de derechos humanos, amenazados por su defensa del territorio y participación en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos; e (vi) instar al Gobierno y al Congreso para que regulen el tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores.

2. Decisión

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión del término decretada por la Sala Plena para decidir el presente asunto.

SEGUNDO. CONFIRMAR PARCIALMENTE por las razones desarrolladas en la presente providencia, la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca de fecha de 18 de agosto de 2020 que resolvió amparar el derecho fundamental al debido proceso de Jaime Herrera, Leidy Tatiana Guerrero, Noe Alexander Muñoz Benavidez y Juan Pablo Salazar Rivera, quienes actuaron a nombre propio, así como amparar los derechos fundamentales de los campesinos de Caloto, Cajibío y Piamonte, cuyos predios están siendo objeto de erradicación forzada, dentro del expediente T-7.963.865. En consecuencia, se mantendrá por las mismas razones, la orden cuarta del Tribunal Administrativo del Cauca consistente en la suspensión de los operativos de erradicación forzada en las veredas de El Vergel, Cacahual, Remanso, Villanueva y la Esmeralda, y reconocer el efecto *inter comunis* de esta decisión a los municipios de Caloto, Cajibío y Piamonte, donde no se haya agotado previamente la sustitución voluntaria, de conformidad con el Decreto 896 de 2017 del PNIS y el Acuerdo Final de Paz.

TERCERO. CONFIRMAR PARCIALMENTE y por las razones desarrolladas en la presente providencia, la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño del catorce (14) de septiembre de dos mil veinte (2020) que resolvió amparar el derecho fundamental al debido proceso de los campesinos pertenecientes al Municipio de Ancuya (Nariño) cuyos predios están siendo objeto de erradicación forzada. MODIFICAR dicha decisión en el sentido de reconocer los efectos *inter comunis* de esta sentencia a los campesinos ubicados en los municipios de Tumaco e Ipiales, dentro del expediente T-8.020.865, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva. En consecuencia, se mantendrá por las mismas razones, la suspensión de los operativos de erradicación forzada en los municipios de Ancuya, Tumaco e

Ipiales (Nariño), donde no se haya agotado previamente la sustitución voluntaria, de conformidad con el Decreto 896 de 2017 del PNIS y el AFP.

CUARTO. CONFIRMAR por las razones desarrolladas en la presente providencia la decisión de la Subsección A, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de fecha 18 de febrero de 2021, que resolvió amparar el derecho a la consulta previa de las comunidades accionantes en el marco de los operativos de erradicación forzada, dentro del expediente T-8.355.272. En consecuencia, ADVERTIR a las autoridades competentes en la realización de operativos de erradicación forzada que deben abstenerse de realizar estas operaciones en territorios indígenas Nasa sin la realización de una consulta previa, y hasta tanto no se determine el procedimiento con enfoque étnico para la sustitución de cultivos de uso ilícito dentro de sus territorios.

QUINTO. REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander del 10 de septiembre de 2020 que, a su vez, confirmó la providencia dictada el 3 de agosto de 2020 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Cúcuta, que declaró improcedente el amparo respecto de la solicitud de suspensión de los operativos de erradicación forzada en el expediente T-8.097.843. En su lugar, se tutelarán los derechos fundamentales de las comunidades campesinas ubicadas en los municipios de Tibú y Sardinata, y se ordenará la suspensión de estos operativos en aquellas zonas de los referidos municipios donde actualmente cuenten con acuerdos colectivos o existan procesos de sustitución en curso.

SEXTO. DECLARAR la carencia actual de objeto por el acaecimiento de una situación sobreviniente en relación con la terminación de la emergencia sanitaria, por la presunta vulneración del derecho a la salud de los accionantes.

SÉPTIMO. DECLARAR el carácter vinculante de los acuerdos colectivos de sustitución suscritos por el Gobierno nacional, a través de la Alta Consejería Presidencial para el posconflicto o la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) con los entes territoriales, en el marco del Decreto Ley 896 de 2017, de conformidad con las consideraciones de esta providencia. En consecuencia, **ORDENAR** a la Junta de Direccionamiento Estratégico, Dirección General y Consejo Permanente de Dirección, en su calidad de instancias responsables de la ejecución del PNIS, así como a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto y la DSCI, para que en el marco de sus funciones cumplan el contenido de los acuerdos colectivos suscritos.

OCTAVO. ORDENAR al Ministerio de Defensa y al Ejército Nacional, la estricta observancia de la jerarquía entre los medios de erradicación. En consecuencia, deberán priorizar la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada. Esta última sólo procederá en caso de que fracase la primera y deberá atender al principio de precaución.

NOVENO. De conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, **ORDENAR** a la Agencia de Renovación del Territorio -ART- que en el término de dos (2) meses contados a partir de notificación de la presente sentencia, lleve a cabo la revisión de las decisiones de exclusión y/o suspensión de los beneficiarios del PNIS de los municipios ubicados en los departamentos involucrados en las acciones de tutela, con el fin de verificar en ellas la observancia del debido proceso. Dicha revisión deberá realizarse con el acompañamiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

DÉCIMO. ORDENAR a la Agencia de Renovación del Territorio, en cuanto responsable de la articulación y coordinación para la correcta implementación del PNIS, y a las entidades del orden nacional líderes en la implementación de los Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y la Reforma Rural Integral señaladas en el Plan Marco de Implementación, de acuerdo con el AFP, el Acto Legislativo 02 de 2017, el Decreto Ley 896 de 2017 y el Plan Marco de Implementación, que en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia (i) adopten medidas concretas que le permitan cumplir de manera integral, coordinada y articulada lo pactado en los acuerdos colectivos celebrados con las comunidades campesinas de los municipios ubicados en los departamentos involucrados en las acciones de tutela; (ii) acelerar la implementación de los PISDA y los PDET y (iii) corregir las deficiencias evidenciadas en la implementación del PNIS.

DÉCIMO PRIMERO. ORDENAR a las entidades del orden nacional y territorial que tengan competencia en la implementación de los indicadores del Plan Marco de Implementación —como se explica en la parte motiva—, acelerar el proceso de implementación de los PDET, los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral y demás instrumentos creados por el Acuerdo Final de Paz en los departamentos involucrados en la tutela, especialmente en lo referente a los PISDA a partir de acciones de intervención integral y articulada para la generación de sostenibilidad del programa de sustitución de cultivos ilícitos.

DÉCIMO SEGUNDO. ORDENAR al Gobierno Nacional que, tan pronto le sea notificada la presente sentencia, inicie los trámites indispensables para

disponer de la asignación presupuestal suficiente, a efectos de asegurar que se cumpla de manera integral, coordinada y articulada lo pactado en los acuerdos colectivos celebrados con las comunidades campesinas de los departamentos de Cauca, Nariño y Norte de Santander.

DÉCIMO TERCERO. ORDENAR a la Agencia de Renovación del Territorio que, en conjunto con la Dirección de Asuntos indígenas, ROM y minorías del Ministerio del Interior, y en el plazo de seis (6) meses a partir de la notificación de la presente providencia, incorpore al PNIS un enfoque étnico que sea construido a través de un espacio amplio de diálogo intercultural y con la participación informada, activa y efectiva con los representantes de las comunidades indígena a nivel nacional. Este enfoque deberá asegurar un modelo de sustitución acorde con la relación con sus tierras, cultura, tradiciones y dinámicas socioeconómicas y la hoja de coca. En todo caso, este enfoque étnico deberá estar previsto para cualquier programa de sustitución que emprenda el Gobierno Nacional en el marco de la Política Nacional de Drogas.

DÉCIMO CUARTO. ORDENAR a la Agencia de Renovación del Territorio que, en el término de dos (2) meses a partir de la notificación de esta providencia, identifique con precisión las familias y comunidades vinculadas al PNIS en el Departamento de Putumayo que pertenecen a comunidades indígenas o étnicas con el objeto de adecuar los proyectos productivos del programa acorde con sus tradiciones, culturas y necesidades particulares.

DÉCIMO QUINTO. ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio garantizar el efectivo funcionamiento de las instancias de ejecución del PNIS que se encuentran establecidas en el capítulo I del Decreto 362 de 2018, con el fin de que estos órganos puedan sesionar y adelantar las acciones necesarias para continuar la implementación del programa con la participación de las comunidades involucradas de conformidad con sus competencias.

DÉCIMO SEXTO. ORDENAR al Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional y la Policía Nacional el respeto de los derechos humanos y el medio ambiente, como primera obligación dentro de los procesos de erradicación forzada. Para ello, el Ejército Nacional deberá consultar con la DSCI de la ART, de manera previa a una operación de erradicación forzada, si el lugar previsto se ubica dentro de una zona excluida en virtud de los acuerdos colectivos celebrados. Además, la Fuerza Pública deberá ponderar, entre otros, el uso de la fuerza y las técnicas de erradicación. Asimismo, ordenar a la Procuraduría y a la Defensoría Pública que de manera conjunta supervisen el cumplimiento de estas obligaciones.

DÉCIMO SÉPTIMO. ORDENAR al Ministerio de Defensa que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, diseñe e implemente un programa de formación dirigido a las Fuerzas Militares sobre el punto 4 del AFP y las normas que lo implementen, en la que se incluyan los usos ancestrales de la coca, especialmente en las comunidades étnicas.

DÉCIMO OCTAVO. ORDENAR al Ministerio del Interior, informe en un término de seis (6) meses a la CSIVI y a la Procuraduría General de la Nación, cuáles son las medidas previstas para implementar la PPRCNE en los municipios de Ancuya, Tumaco e Ipiales del departamento de Nariño; Tibú y Sardinata del Departamento del Norte de Santander; y Caloto, Cajibío y Piamonte del Departamento del Cauca y presenten en el mismo término, un plan de acción para evitar la repetición de las conductas estigmatizantes evidenciadas en la presente tutela, sobre lo cual se adelantarán las actuaciones preventivas y disciplinarias por parte del Ministerio Público.

DÉCIMO NOVENO. ORDENAR a la UNP que en el término de (1) un mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia se pronuncie sobre las solicitudes individuales y colectivas de seguridad que hayan sido presentadas ante dicha entidad por los líderes que han promovido el PNIS en los municipios de Ancuya, Tumaco e Ipiales del Departamento de Nariño; Tibú y Sardinata del departamento del Norte de Santander; y Caloto, Cajibío y Piamonte del Departamento del Cauca. Una vez concluya este procedimiento, sus resultados deberán ser notificados a los respectivos líderes sociales, a fin de que estos puedan valorarlos y decidir si las garantías que le puede ofrecer la UNP son suficientes.

VIGÉSIMO. ORDENAR a la Agencia de Renovación del Territorio que en coordinación con la UNP en el término de (3) tres meses formule una estrategia de protección individual y colectiva para las comunidades que hacen parte del PNIS con la participación de estas. Lo anterior, con la finalidad de cumplir de manera integral, coordinada y articulada las garantías de seguridad previstas en el AFP para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

VIGÉSIMO PRIMERO. EXHORTAR al Gobierno nacional y al Congreso de la República para que adelanten los ajustes normativos respecto del tratamiento penal diferencial en los términos contemplados en el punto 4.1.3.4 del AFP.

VIGÉSIMO SEGUNDO. ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio que, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, en el marco de los parámetros formulados en esta parte resolutoria, realice una propuesta de ajuste en el que se formulen las estrategias, su planificación e indicadores correspondientes, que servirán para corregir las fallas de ejecución del PNIS expuestas en los municipios de Ancuya, Tumaco e Ipiales del Departamento de Nariño; Tibú y Sardinata del Departamento del Norte de Santander; Caloto, Cajibío y Piamonte del Departamento del Cauca; y las comunidades indígenas Nasa del Departamento del Putumayo. Este último en lo relacionado con el enfoque étnico.

Dicha propuesta deberá tener en cuenta la efectiva participación de las comunidades involucradas y deberá ser remitida al CSIVI, con el objeto de que sea revisado y aprobado. Para el efecto, se remitirá copia íntegra de esta providencia al CSIVI.

VIGÉSIMO TERCERO. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, realizar un seguimiento y acompañamiento permanente a la construcción de la propuesta de ajuste ordenada en el numeral anterior, así como a las demás órdenes adoptadas en la presente providencia.

VIGÉSIMO CUARTO. INFORMAR que los jueces de primera instancia de los expedientes revisados mantendrán las competencias previstas en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, relacionadas con la supervisión del cumplimiento de la sentencia y los eventuales incidentes de desacato. En todo caso, la Corte Constitucional se reserva la posibilidad de asumir la competencia para asegurar el cumplimiento total o parcial de esta sentencia.

VIGÉSIMO QUINTO. Por conducto de la Secretaría General notificar esta providencia a las entidades públicas concernientes en los resolutivos séptimo al vigésimo tercero.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional abordó los problemas jurídicos del asunto bajo estudio, distinguiendo entre los relacionados con (i) la fase de inclusión y vinculación al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, atinentes a la naturaleza de los acuerdos colectivos suscritos por las comunidades accionantes y a la realización de las operaciones de erradicación forzada, y aquéllos relativos a (ii) la fase de implementación

del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo involucrados en las acciones de tutela.

Luego de abordar el marco constitucional y legal del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, la jurisprudencia constitucional sobre la erradicación de cultivos ilícitos, y el deber constitucional de protección a los líderes sociales que promueven el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, la Sala Plena analizó los casos concretos y encontró demostradas las siguientes premisas:

Los acuerdos colectivos suscritos entre las comunidades y el Estado son acuerdos vinculantes para las partes respecto del contenido allí pactado en tanto se deriva del cumplimiento de buena fe de lo pactado en el AFP, y particularmente de lo consagrado en el Decreto 896 de 2017. No son actos administrativos, ni se adecúan a la concepción típica de los contratos administrativos, en cambio, se trata de pactos plurilaterales vinculantes. La actuación de la administración en el sentido de restarles fuerza vinculante vulneró la confianza legítima y los derechos fundamentales de los pobladores de los municipios que contaban con acuerdos colectivos y sobre los que se adelantaron operativos de erradicación forzada.

La Sala Plena encontró demostrado que no se ha respetado la jerarquía ni el orden de prelación previstos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP) y sus normas de implementación, entre los distintos instrumentos dispuestos para la lucha contra los cultivos de uso ilícito. Tal inobservancia de los criterios preestablecidos derivó adicionalmente (i) en el desconocimiento del enfoque de derechos humanos y respeto al medio ambiente que deben regir los operativos de erradicación forzada, así como (ii) en actuaciones de la Fuerza Pública basadas en la estigmatización de la población campesina.

La implementación del PNIS en los departamentos del Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo ha sido muy deficiente. En particular, existe (i) un déficit presupuestal para la implementación integral del programa – ausencia de sostenibilidad financiera–; (ii) el incumplimiento en la ejecución de los componentes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos por parte del Estado; (iii) la suspensión y retiro de los beneficiarios del PNIS con el desconocimiento de garantías al debido proceso administrativo; (iv) la ausencia de un enfoque étnico en la ruta de vinculación al PNIS, y (v) la existencia de un riesgo o peligro para la vida de los líderes que han promovido la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos.

Con fundamento en los anteriores hallazgos, dada la naturaleza comunitaria con la que se concibió el PNIS, fue claro para la Sala que la tutela no podía

limitarse a los campesinos representados por las organizaciones civiles. En esa medida, determinó los efectos *inter comunis* a los municipios de las veredas en los que ocurrieron los hechos para los departamentos de Cauca y Nariño. Adicionalmente, la Sala consideró necesario extender los efectos de la sentencia a aquellas familias en los municipios de Tumaco, Ipiales y Ancuya (en el departamento de Nariño), y Sardinata (en el departamento de Norte de Santander) que, pese a no haber sido representados en la tutela, cumplieran con las siguientes situaciones: (a) manifestaron su voluntad de suscribir acuerdos colectivos, (b) suscribieron dichos acuerdos independientemente del grado de cumplimiento en el que se encontraban, y (c) fueron vulnerados sus derechos fundamentales con ocasión de los hallazgos reconocidos en la presente providencia en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

La Sala Plena emitió una serie de órdenes con el fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno para la implementación PNIS y, con ello, reconstruir la confianza de las familias y comunidades que suscribieron acuerdos individuales y colectivos. Como punto de partida, en virtud del espíritu del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el principio de buena fe y confianza legítima, enfatizó que es esencial que cualquier estrategia de erradicación de cultivos ilícitos contemple de forma prioritaria y principal la sustitución voluntaria, con un enfoque étnico y diferencial, que respete los derechos humanos y la protección del ambiente.

En ese contexto, consideró necesario mantener la suspensión de los operativos de erradicación forzada en los territorios con acuerdos colectivos en los que no se agotó previamente la sustitución voluntaria. Igualmente, con el fin de amparar el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas demandantes, ordenó la abstención de estas operaciones hasta tanto no se defina el procedimiento con enfoque étnico para la sustitución de cultivos de uso ilícito dentro de sus territorios. Para ello, señaló que es necesario que la ART dé información actualizada al Ministerio de Defensa sobre los municipios en los que se estén adelantando procesos de vinculación, o se hayan suscrito acuerdos colectivos o individuales.

Para garantizar la correcta implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, la Sala Plena consideró que era indispensable fijar los requisitos para ingresar y permanecer en el programa, así como iniciar los trámites para disponer de la asignación presupuestal suficiente. Adicionalmente, la Corte indicó que, en el marco de las operaciones de erradicación, la fuerza pública debía abstenerse de realizar señalamientos públicos que indujeran a error y a la estigmatización de las comunidades campesinas de estos departamentos. A su vez, dictó órdenes

dirigidas a la UNP y la ART para garantizar la seguridad de los líderes y participantes del PNIS.

La Sala resaltó que todos los puntos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se encuentran íntimamente relacionados entre sí y, en particular, el punto 4 del que se desprende el PNIS está estrechamente vinculado con el punto 1 que contempla la Reforma Rural Integral. De ahí que se hayan previsto mecanismos como los PISDA y los PDET, que propenden por un generar un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, mejorar las condiciones sociales y de vida de quienes se comprometen a sustituir los cultivos de uso ilícito, y de esa forma contribuir a acabar con las economías ilegales como única fuente de ingresos. En consecuencia, ordenó a las entidades del orden nacional y territorial según las competencias asignadas en el Plan Marco de Implementación, acelerar el proceso de implementación de los PDET, los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral y demás instrumentos creados por el acuerdo final de paz en los departamentos objeto de la tutela, especialmente en lo referente a los PISDA a partir de acciones de intervención integral y articulada.

Para verificar el cumplimiento de todas las medidas ordenadas en esta sentencia, la Sala ordenó a la DSCI de la ART realizar una propuesta de mejora en la que se formulen las estrategias, su planificación e indicadores de seguimiento, que servirán para corregir las fallas de ejecución del PNIS en los municipios analizados dentro de los departamentos de Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca. Esta propuesta deberá ser formulada con la participación de las comunidades involucradas y remitida al CSIVI, con el objeto de que sea este organismo el que la revise y la apruebe para su efectiva ejecución. Finalmente, ordenó a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, un monitoreo del cumplimiento de las órdenes adoptadas en la presente providencia.

SENTENCIA SU-546/23

M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

EXPEDIENTES: T-8.018.193 Y ACUMULADOS

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

1. Antecedentes

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

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

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

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

2. Decisión

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

Órdenes relativas a los casos concretos

Expediente T-8.018.193

SEGUNDO. Confirmar parcialmente la decisión del Tribunal Superior de Bogotá que confirmó parcialmente las órdenes emitidas por el Juzgado 54

Civil del Circuito de Bogotá y protegió los derechos fundamentales de las y los accionantes, atendiendo las siguientes precisiones:

En el caso del accionante "A"

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

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

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

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

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

En el caso del accionante Deobaldo Cruz

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

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

En el caso del accionante Martha Lucia Giraldo Villano

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

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

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

En el caso del accionante Oscar Gerardo Salazar Muñoz

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

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

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

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

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

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

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

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

En el caso del accionante Arnobi de Jesús Zapata Martínez

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá evaluar la situación del riesgo de la familia del accionante e implementar las medidas necesarias para garantizar su seguridad.

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

c) La UARIV, si no lo ha hecho, en el término de quince (15) días a partir de la notificación de esta sentencia, deberá resolver la petición presentada

por el accionante relativa a alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud (subsistencia mínima), de acuerdo a las condiciones del hogar.

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

En el caso del accionante Fabián de Jesús Laverde Doncel

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

b) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá activar de forma inmediata la ruta de protección colectiva a favor de la COSPACC con el fin de evaluar la situación actual del riesgo de la organización. Luego de ello, deberá adoptar de forma inmediata las medidas de protección necesarias para garantizar su seguridad.

En el caso de la accionante "H"

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

b) La UNP, si aún no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia debe garantizar a la accionante, de contar con vehículo en su esquema de protección, los suministros

necesarios (combustible, viáticos y peajes) para su desplazamiento en el ejercicio de su rol de defensora de derechos humanos, acorde con la normativa vigente. Para ello, deberá informar a la beneficiaria de forma clara y oportuna los requisitos que debe cumplir y los términos para ello. Adicionalmente, la UNP deberá reevaluar con base en criterios técnicos la suficiencia de los valores que actualmente se reconocen por dichos conceptos, analizando, entre otras cosas, los recorridos necesarios que la población defensora de derechos humanos debe transitar en ejercicio de su derecho a defender derechos.

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

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

En el caso del accionante Alejandro Palacio Restrepo

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

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

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

En el caso de la accionante Milena Quiroz Jiménez

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

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

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

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

Expediente T-8.136.698

TERCERO. Revocar la decisión de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería que confirmó el fallo proferido por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales del ciudadano Leovigildo Vivanco Sotelo. En consecuencia,

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

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

Expediente T-8.062.595

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

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

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

Expediente T-8.091.278

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

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

Expediente T-8.242.042

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

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

del riesgo del accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen al contexto del desempeño de labores de defensa de los derechos humanos.

Expediente T-8.266.696

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

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

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

Expediente T-8.270.692

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

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

b) La UNP, si no lo ha hecho, deberá diseñar estrategias integrales para la implementación de medidas de protección colectivas realmente efectivas y eficaces en concertación con la comunidad, más allá de la dotación de elementos de seguridad. Para el caso del Cabildo Indígena

Siona Tëntëya deberá, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, reevaluar las medidas de protección otorgándole protección colectiva efectiva y eficaz, entre otras cosas con capacitación integral para la guardia indígena.

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

Expediente T-8.365.345

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

a) La UNP, si no lo ha hecho, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, deberá reevaluar la situación actual del riesgo de la accionante, y las medidas de protección adoptadas, para que estas se adecuen a su condición de familiar de un líder indígena asesinado y al hecho de que las amenazas surgen de las denuncias que ha presentado por dicho asesinato.

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

Expediente T-8.473.048

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

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

estas se adecuen teniendo en cuenta los nuevos hechos aquí analizados y los parámetros esbozados en la decisión.

Expediente T-8.682.067

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

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

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

Expediente T-8.705.913

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

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

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

Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional

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

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

Órdenes intermedias

DÉCIMO SEXTO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en conjunto con el CERREM individual y el CERREM colectivo, dentro del año siguiente a la notificación de la presente decisión, haga seguimiento efectivo al riesgo que enfrentan las y los accionantes en su condición de población líder y defensora de derechos humanos, tanto en la faceta individual como colectiva -organizaciones que representan-. Adicionalmente, deberá valorar las rutas de protección colectiva en los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar), a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra líderes sociales y contra sus organizaciones. Dicha evaluación deberá considerar los criterios establecidos en esta sentencia, en particular, la UNP deberá atender dos reglas (i) las medidas responderán al enfoque diferencial de cada uno de los evaluados de modo que sean compatibles con el tipo de labor que ejercen o de sus características propias y (ii) la falta de avances en las investigaciones o procesos penales iniciados por hechos delictivos contra la población líder y defensora de derechos humanos, no constituye razón

suficiente para desvirtuar las amenazas ni justificación idónea para retirar los esquemas de protección de los actores.

De ser necesarios nuevos esquemas, dentro del mismo término deberá concluir la contratación y la formación de los agentes escoltas para suplir las necesidades de protección de esta población. En todo caso se deberá garantizar la continuidad de las medidas de protección vigentes, las cuales solo podrán desmejorarse o revocarse mediante un acto administrativo motivado técnicamente que atienda a las circunstancias particulares del ciudadano.

DÉCIMO SÉPTIMO. ORDENAR a la Fiscalía General de la Nación que, en el término no superior a un (1) año, implemente la Directiva No 002 de 2017, que establece los lineamientos generales para la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos, con el fin de ampliar las investigaciones a determinadores y no únicamente a autores materiales. Para ello, deberá priorizar los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar), a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra líderes sociales. Ello para dotar de mayor eficiencia la labor del ente investigador en un contexto donde se presentan altos niveles de violencia -y de impunidad- contra la población líder y defensora de derechos humanos.

DÉCIMO OCTAVO. ORDENAR al Fiscal General de la Nación -o su delegado del nivel directivo- de consuno con la UEI y con el Consejo Superior de Política Criminal, en el término de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, adelante un detallado y riguroso proceso de análisis y valoración integral de su sistema de trabajo (*reingeniería*) que permita establecer el conjunto de obstáculos, tanto materiales como normativos, así como las insuficiencias logísticas, de presupuesto o de recursos humanos, que ralentizan las investigaciones y que propician el escaso nivel de esclarecimiento en términos de sentencias finales (absolutorias o de condena) respecto de la población líder y defensora de derechos humanos. Ese proceso deberá tener en cuenta los compromisos y obligaciones derivados de la política pública de desmantelamiento aprobada por la Comisión Nacional de Garantías y su análisis deberá culminar con el conjunto de propuestas necesarias y pertinentes, para lograr un avance efectivo y claro en el establecimiento de las responsabilidades penales que sean del caso.

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

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

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

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

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

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

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

VIGÉSIMO QUINTO. EXHORTAR a la Defensoría del Pueblo para que, considerando su misión constitucional, mantenga y fortalezca su apoyo a

quienes desde las comunidades y los territorios ejercen socialmente actividades que propugnan justamente por la defensa y la promoción de los derechos y la organización social.

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

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

Orden estructural para la adopción de un plan integral de protección

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

El plan integral no reemplaza el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, ni sustituye el trabajo derivado del Plan de Emergencia para el cumplimiento de la Sentencia SU-020 de 2022. La elaboración del plan deberá coordinarse con todos los instrumentos del componente de garantías de seguridad para firmantes del Acuerdo Final de Paz y líderes. Esto con el fin de evitar que haya instrumentos paralelos que se contradigan. Por lo tanto, el plan integral ordenado por la Corte debe ser diseñado e implementando de forma armónica con los demás instrumentos que ordena el componente de garantías de seguridad del Acuerdo Final de Paz y las normas que lo implementan.

VIGÉSIMO NOVENO. INVITAR a los expertos y a las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos, en particular a Dejusticia, Codhes y Somos Defensores, a fin de que participen efectivamente en el proceso de elaboración de los planes de acción a los que se refieren los fundamentos 912 a 922. En caso de que no les resulte posible, los

responsables de la consolidación del Plan podrán solicitar el apoyo de otras personas naturales o jurídicas.

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

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

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

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

3. Síntesis de los fundamentos

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

Primero, la Sala resaltó que la población líder y defensora de derechos humanos tiene un lugar principalísimo en el marco de la Constitución de 1991 pues su función permite identificar y denunciar violaciones de derechos humanos, prevenir a las autoridades sobre las consecuencias y el impacto de sus acciones y omisiones, y contribuir en la elaboración de las políticas públicas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones del Estado y la efectividad de los derechos. Luego de exponer los riesgos a los cuales está expuesta dicha población por el solo hecho de su labor, la Corte concluyó que la persecución y el asesinato de líderes y lideresas sociales no

solo implica la violación de sus derechos fundamentales como individuos, sino que además representa la afectación de las colectividades que lideran y de sus familias. Por ello, su protección constituye una obligación ineludible del Estado.

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

A partir de dicho enfoque se caracterizó el ejercicio del derecho a defender derechos considerando *(i)* la jurisprudencia de la Corte Constitucional y *(ii)* del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En conclusión, expuso la Sala que este derecho se encuentra conformado por un amplio haz de posiciones jurídicas que se derivan de la obligación de respetar, garantizar y proteger los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos. Entre ellos, la seguridad personal, el debido proceso, el ejercicio libre de ese liderazgo y la justicia efectiva. A partir del ensamble de la perspectiva judicial emprendida por este tribunal y la adelantada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) la Sala Plena identificó los contenidos mínimos que debe satisfacer un sistema de protección para los líderes y lideresas sociales.

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

tal fin. La Sala Plena hizo especial énfasis en el incumplimiento en la implementación de las medidas adoptadas en el AFP.

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

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

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

Desconocimiento del derecho a ejercer libremente los liderazgos originado, principalmente, en los siguientes hechos: (i) no hay certeza de la existencia y ejecución de un plan, con alcance nacional y territorial, para asegurar ambientes propicios para la defensa de los derechos humanos, eliminando ambientes hostiles o peligrosos, ni para actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad; (ii) no se constata la ejecución efectiva de acciones que propicien una cultura de legitimación y reconocimiento al trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos; (iii) no existen procedimientos para el reconocimiento público del papel que cumplen las personas defensoras de derechos humanos para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho; y (iv) ausencia de medidas encaminadas a evitar que los funcionarios públicos participen en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan.

Desconocimiento del derecho a la justicia efectiva originado en los siguientes hechos: (i) la FGN no demostró el desarrollo de investigaciones diligentes transparentes y oportunas para identificar a los autores determinadores y materiales de los delitos, procesarlos y garantizar una

reparación adecuada; (ii) la FGN no demostró que las investigaciones tomaran en cuenta el rol del defensor o defensora como punto de partida; además; y (iii) la FGN no ofreció estadísticas ciertas sobre el esclarecimiento de delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos.

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

Sobre la declaratoria del estado de cosas inconstitucional

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

Esa conclusión fue resultado de contrastar información de fuentes diferentes: los expedientes de tutela seleccionados, los documentos aportados por las diferentes autoridades y organizaciones, así como en los informes recibidos con ocasión de la audiencia pública realizada por la Sala Plena.

La afectación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos es reconocida por todos los actores del Estado. En esa dirección, por ejemplo, recientemente la Defensoría del Pueblo¹ afirmó que, desde la firma del Acuerdo Final de Paz, el 2022 fue el año con mayor número de líderes y de defensores de DDHH asesinados. En el año 2023, la Defensoría del Pueblo ha emitido 11 alertas tempranas en las que identifica como población afectada a las mujeres y menciona amenazas a lideresas y violación de DDHH, entre otros. El departamento que más casos ha reportado es el Cauca, donde las lideresas indígenas han sido las principales afectadas: 40 mujeres asesinadas hasta marzo de este año.

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

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

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

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

La Sala Plena encontró que las causas de la violación no se encuentran completamente relacionadas con la ausencia de instrumentos o instancias para la protección de los derechos cuya violación se ha identificado. Sin embargo, la inexistencia de un plan articulado en un instrumento claro y preciso, sí ha contribuido a la infracción de los derechos. En adición a ello existen graves deficiencias en la organización de los recursos humanos y materiales disponibles, así como en asignaciones presupuestales

probablemente insuficientes. Tales circunstancias, que pueden obedecer a la falta de voluntad institucional para dialogar e interactuar conjuntamente, exige de las autoridades un esfuerzo por ajustar sus propios comportamientos. A juicio de la Corte ello puede contribuir efectivamente a enfrentar las fallas estructurales aquí detectadas.

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

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

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

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

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

ELABORACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DEL PLAN INTEGRAL		
Etapa	Término	Responsable
Elaboración de los ejes y realización de tres sesiones presenciales para cada eje con elaboración de actas que se integrarán como anexo al Plan Integral.	Seis (6) meses contados a partir de la notificación de la sentencia	Ejes I y II
		<ul style="list-style-type: none"> - Serán responsables de la elaboración de estos ejes los ministerios del Interior, Defensa, Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la Unidad Nacional de Protección. - Por invitación de los responsables, podrán participar las autoridades que estimen necesarias para el diseño del plan, entre ellas, las instancias encargadas de la implementación del AFP. - La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación deberán participar en el proceso. - El Departamento Nacional de Planeación deberá prestar asesoría permanente para la elaboración del Plan Integral. - Los responsables deben garantizar la participación (i) de los representantes de las

		<p>organizaciones de la población líder y defensora de derechos humanos y (ii) de las autoridades territoriales relevantes.</p>
		Eje III
		<ul style="list-style-type: none"> - Serán responsables de la elaboración de estos ejes la Fiscalía General de la Nación, los ministerios de Justicia y del Derecho, de Defensa y de Hacienda y Crédito Público y los representantes designados por el Consejo de Política Criminal y por la Comisión Nacional de Garantías. - La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación deberán participar en el proceso. - El Departamento Nacional de Planeación deberá prestar asesoría permanente para la elaboración del Plan Integral. - Los responsables deben garantizar la participación (i) de los representantes de las organizaciones de la población líder y defensora de derechos humanos y (ii) de las autoridades territoriales relevantes.
Consolidación del Plan Integral en un solo documento.	Un (1) mes contado a partir del cumplimiento del término de seis (6) meses previsto para la elaboración de cada uno de los ejes	- Ministerio del Interior y Fiscalía General de la Nación
Formulación de observaciones y propuesta de ajustes por parte de la comisión de expertos.	Dos (2) meses contados a partir de la consolidación del Plan Integral en un solo documento	- Comisión integrada por Dejusticia, Codhes y Somos Defensores, sin perjuicio de convocar a más organizaciones.
Valoración e incorporación de los ajustes pertinentes.	Dos (2) meses contados a partir de la presentación de las observaciones por parte de la comisión de expertos	- Ministerio del Interior y Fiscalía General de la Nación
Remisión a la Corte Constitucional.	Cumplido el término anterior	- Ministerio del Interior

4. Reservas de aclaración de voto

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



JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Vicepresidente
Corte Constitucional de Colombia