

## LA DIFERENCIA EN LAS CIFRAS DE HOMICIDIOS DE DEFENSORES DE DD.HH

*Un análisis de labor de la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección en torno a la protección de los defensores de derechos humanos*



*Fuente: El Pais Cali*

Natalia De Zubiría  
Abogada e Investigadora de la Corporación Excelencia en la Justicia  
2020

## *Introducción*

Con el fin de contrastar y analizar las cifras de los homicidios de los defensores de derechos humanos y líderes sociales durante el último lustro, la Corporación Excelencia en la Justicia –CEJ–, solicitó a las diferentes entidades incumbentes información sobre la forma en la que le dan el manejo a los casos, los criterios bajo los cuales identifican este tipo de situaciones y las medidas que toman al respecto.

Principalmente la información presentada a continuación, se basa en las respuestas a los derechos de petición enviados por la CEJ a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General de la Nación y a la Unidad Nacional de Protección.

Ahora bien, debe en primera instancia precisarse que en los términos de la Defensoría del Pueblo, y en concordancia con los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH, un defensor de derechos humanos es en sí misma una persona constructora de paz, democracia, país y sociedad.

En los sectores rurales y urbanos del país en donde la presencia diferenciada del Estado es evidente, la labor de los defensores opera como un puente entre las comunidades y las instituciones en la reivindicación de sus derechos. En consecuencia, un ataque a un defensor tiene impactos supremamente negativos para el tejido social de las comunidades, pues al atacar su labor se atacan los intereses de la colectividad.

Como lo estableció la Fiscalía General de la Nación en julio de 2018, el abandono de las armas por parte de las FARC-EP, tuvo por consecuencia una nueva dinámica delictiva caracterizada por el surgimiento y fortalecimiento de organizaciones delincuenciales que luchan por su posicionamiento. En medio de este conflicto se están viendo seriamente amenazados los defensores de derechos humanos, quienes son objeto de la acción de los grupos al margen de la ley en los territorios del postconflicto.<sup>1</sup>

El panorama actual evidencia que los ataques contra defensores son cometidos de forma sistemática, lo que para expertos constituye un crimen de

---

<sup>1</sup><https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/los-lideres-sociales-estan-siendo-asesinados-preponderantemente-en-los-territorios-donde-operan-ejercitos-del-narcotrafico/>

lesa humanidad. Igualmente, los reportes indican que los departamentos más afectados por esa acción son el Cauca, encabezando el mayor número de homicidios, seguido de Antioquia, Norte de Santander y Nariño.<sup>2</sup>

### Defensoría del Pueblo

Mediante el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), la Defensoría del Pueblo monitorea y advierte acerca de las situaciones de riesgo para prevenir probables violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH en el contexto del conflicto armado y la violencia sociopolítica.

Ahora bien, en un ejercicio de revisión de las cifras de la Defensoría del Pueblo, se encuentra el siguiente consolidado de homicidios a defensores con la identificación de su periodo:

Año	# de homicidios
2016	132
2017	127
2018	178
2019	134
2020 (26/01/20)	15

De lo anterior se puede concluir que en el periodo **entre 2016 y 2019, la Defensoría registró un total de 571 homicidios contra defensores de derechos humanos.**

Es válido afirmar que la tendencia por año es relativamente uniforme a excepción del año 2018. Resulta que esta cifra asciende en razón del factor de violencia sociopolítica que tiene cabida en periodos políticamente relevantes y polarizados, pues se evidencia claramente en el hecho que **durante el 2018, año de elecciones presidenciales, el SAT registró un total de 178 homicidios de personas defensoras de DDHH y líderes sociales**, un aumento del 27% con respecto al año anterior (cuya cifra fue de 127 homicidios).

En cuanto a la determinación, para definir lo que se entiende por *defensor de derechos humanos* y los criterios utilizados para determinar que un homicidio

---

<sup>2</sup> <https://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/7399/Homicidios-de-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-DDHH.htm>

se cometió en su contra, la Defensoría cuenta con un Marco Conceptual desarrollado en el marco del SAT.

Con el fin de identificar y advertir el riesgo para estas poblaciones vulnerables, la entidad identifica varios sectores sociales e institucionales de liderazgo y defensa en donde se circunscriben los líderes, a saber: comunal; comunitario; campesino o agrario; mujeres; comunidades negras, indígenas o sindicales; ambiental, víctimas; personas con orientación sexual e identidad de género diversa; juvenil o de infancia; estudiantil o académico; cultural o deportivo; activista de derechos humanos y funcionarios públicos.<sup>3</sup>

En este orden de ideas, los **criterios de la Defensoría para identificar a un líder social son:**

- i.) La pertenencia y el activismo de la persona en una organización social o institución del Estado con tratamiento en el tema de derechos humanos o trabajo social;
- ii.) El reconocimiento de la comunidad, de otros líderes o autoridades sobre el trabajo o liderazgo de la persona y
- iii.) El reconocimiento de organizaciones defensoras de derechos humanos regionales o locales sobre el trabajo o liderazgo de la persona.

El Marco Conceptual de **la Defensoría considera como una agresión en contra un defensor de derechos humanos toda acción que ponga en peligro el goce efectivo de los derechos de una persona defensora o el trabajo de estos activistas y líderes.** Para esto, el SAT monitorea y verifica, de cara a su responsabilidad de advertencia del riesgo, las siguientes conductas sin que esta lista sea taxativa:

---

<sup>3</sup> 1. **Comunal**, en donde se ejerce el trabajo de defensa de derechos humanos en el marco de las Juntas de Acción Comunal o Juntas Administradoras Locales. 2. **Comunitario**, en donde se realiza esta labor sin pertenecer las JAL o a las JAC pero se cuenta con reconocimiento. 3. **Campesino o agrario**, en donde se defienden y promueven los derechos asociados con la tierra. 4. **Mujeres**, en el marco de procesos o colectivos de defensa de sus derechos (pueden ser hombres y mujeres). 5. **Comunidades negras, indígenas, o sindicales**. 6. **Ambiental**, asociados o no a organizaciones, pero con el reconocimiento de las comunidades. 7. **Víctimas**, en donde las personas trabajan por la promoción, respeto y protección de sus derechos, estén o no inscritas en registros estatales. 8. **Personas con orientación sexual e identidad de género diversa**. 9. **Juvenil o de infancia**, en el marco de la protección y promoción de los derechos de los menores de edad. 10. **Estudiantil o académico**, en desarrollo de la promoción del derecho a la educación. 11. **Cultural o deportivo**. 12. **Activista de DDHH** y 13. **Funcionarios Públicos**, que por su función o labor constante defiendan los derechos humanos, pueden ser operadores de justicia, conciliadores, personeros y demás.

Agresión individual a un defensor de derechos humanos	Agresión colectiva contra una organización social o defensora de derechos humanos
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amenaza</li> <li>2. Atentado</li> <li>3. Homicidio</li> <li>4. Desaparición</li> <li>5. Secuestro</li> <li>6. Retención arbitraria</li> <li>7. Robo de información sensible</li> <li>8. Violencia sexual</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amenaza</li> <li>2. Atentado</li> <li>3. Robo de información sensible</li> </ol>

El homicidio, la tentativa de homicidio y la amenaza son las formas de agresión más comunes; sin embargo, **en muchas ocasiones se presentan diversas formas de agresión al mismo tiempo**. Por ejemplo, en los casos en los que la víctima es una lideresa, la agresión casi siempre va acompañada de algún tipo de violencia sexual.

**Para el levantamiento y la verificación de casos**, estos son reportados y remitidos por medio de las fichas de recolección de información dispuestas para este fin. **Se privilegian las fuentes humanas, recomendando contrastar la información con al menos otras 3 fuentes** sobre el lugar de ocurrencia de los hechos, el perfil de la víctima y su actividad de defensa o liderazgo. Si el caso no ha sido denunciado, **la Defensoría, con el consentimiento de la víctima, formaliza la denuncia** ante la autoridad competente, que por lo general es la Fiscalía General de la Nación.

Dado que la Defensoría no tiene competencia para deducir o investigar las motivaciones de las agresiones, **incluye todos los casos que sean recabados, siempre y cuando se verifique la condición de la persona como defensor o líder social**.

En materia de prevención es fundamental que el Estado cuente con un sistema que permita reducir las consecuencias de la violencia y evitar la concreción de los riesgos advertidos, es por esto que se considera necesario darle seguimiento a los informes presentados, implementar las recomendaciones y concretar la respuesta estatal.

Teniendo en cuenta que la Defensoría realiza su labor en la identificación de líderes sociales y sus actividades, los tipos de riesgos y la advertencias por medio del SAT, es fundamental **trabajar en evitar la impunidad de los**

**ataques contra los defensores y coordinar con otras entidades**, entre ellas la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección para dar respuesta adecuada a esta crisis.

### **Fiscalía General de la Nación**

Por mandato constitucional, la Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que llegue a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. Adicional a estos instrumentos, la Fiscalía cuenta con una línea directa de correo y teléfono celular para atender a los líderes que son víctimas de amenaza.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, **la Fiscalía no adelanta un registro particular de homicidios contra defensores sino que adelanta la investigación de todos los casos reportados sin contar con una metodología de registro de información.** Ahora bien, implementa el Plan Estratégico – *Fiscalía de la Gente, por la Gente y para la Gente*, en el que se implementa la *estrategia de investigación y judicialización de delitos cometidos contra defensores de derechos humanos 2016-2020*.

En la estrategia especial se aplica una metodología de **asociación de casos**, se crean unidades itinerantes, protocolos de intervención y expedición de directrices para la estandarización de la investigación de estos delitos. En la Directiva 002 de 2017 “*por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia*”, se establece que estas investigaciones **se inician bajo la hipótesis de que el delito se cometió en razón a la labor de defensa de derechos humanos** de la víctima o con el fin de impedir su realización. En otras palabras, lo que la Fiscalía valora es el rol que jugaba el defensor en la comunidad o en su entorno, la agenda que desarrollaba y la zona u organización en la que realizaba sus labores.

**La Fiscalía recibe reportes de los casos por parte de diferentes fuentes**, entre ellas, saber: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH-, el Movimiento Social Marcha Patriótica y la Plataforma Cumbre Agraria. El OACNUDH reporta de manera inmediata a la

---

<sup>4</sup> Celular 3506011181 y correo [recepcion.amenazas@fiscalia.gov.co](mailto:recepcion.amenazas@fiscalia.gov.co)

Fiscalía mientras que con las demás organizaciones, la entidad **conoce de los casos una vez se hacen públicos y se hace el cruce de información.**

La Fiscalía ha cruzado los nombres de las víctimas reportadas entre 2016 hasta diciembre de 2019 desagregando la información de la siguiente manera:

<b>Año</b>	<b># de homicidios</b>
2016	61
2017	84
2018	114
2019 (12/12/19)	79

Para abordar la problemática, la entidad investigadora debe evaluar y analizar los informes presentados por la Defensoría del Pueblo, entidad que se ha encargado de establecer criterios de identificación de líderes sociales, clasificar el tipo de agresiones y emitir varios tipos de advertencia. Esta misma labor recae sobre la Unidad Nacional de Protección, encargada de implementar medidas de seguridad y protección para los defensores que se encuentran bajo riesgo.

#### **Cuadro comparativo entre las cifras de la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación**

<b>Año</b>	<b>Cifras de la Defensoría del Pueblo</b>	<b>Cifras de la Fiscalía General de la Nación</b>
<b>2016</b>	<b>132</b>	<b>61</b>
<b>2017</b>	<b>127</b>	<b>84</b>
<b>2018</b>	<b>178</b>	<b>114</b>
<b>2019</b>	<b>134</b>	<b>79</b>

#### **Otras organizaciones**

Además de las entidades oficiales que hacen un conteo sobre los homicidios y ataques a líderes sociales, son varias las organizaciones sociales o no gubernamentales las que también se han encargado de llevar un conteo con el fin de esclarecer esta problemática.

El OACNUDH, como se explicó anteriormente, comparte y cruza la información con la Fiscalía General y se apoya en los equipos territoriales de atención humanitaria que trabajan en el país. Por otro lado, otras organizaciones como el Programa Somos Defensores, Cumbre Agraria, ¡Pacifista!, Indepaz y Marcha Patroítica obtienen la información a partir de visitas a territorio, reportes de las comunidades y organizaciones sociales aliadas.

Así es como estas organizaciones muchas veces cooperan entre ellas y presentan reportes conjuntos. **La labor de este tipo de organizaciones es fundamental en tanto permite visibilizar los casos en los cuales no es posible verificar la calidad de la víctima como líder social y cuentan con el aval de las comunidades más afectadas.** Por esta razón es que sus cifras suelen ser más altas aunque se ajustan más a las de la Defensoría del Pueblo que a las de la Fiscalía General.

### Unidad Nacional de Protección

Con objetivo de exponer las competencias de la Unidad Nacional de Protección en materia de medidas de protección se indicarán primero las individuales y en segundo lugar las colectivas. Esta es una de las entidades sobre las que **recae la obligación de proteger y dar respuesta ante el elevado número de defensores de derechos humanos que han sido asesinados y amenazados.**

Por medio del Decreto 4065 de 2011, la Unidad Nacional de Protección fue creada con el objetivo de articular, coordinar y **ejecutar la prestación del servicio de protección a determinada población que se encuentre en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones.** En desarrollo del objetivo se organizó el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y seguridad de determinadas personas.

Según la normatividad, son objeto de protección las personas en situación de riesgo tales como los dirigentes o activistas de grupos políticos (especialmente grupos de oposición), representantes de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas; activistas sindicales, testigos o víctimas de casos de violación a derechos humanos o al DIH, periodistas o comunicadores sociales, servidores públicos en funciones de políticas de derechos humanos, dirigentes de grupos armados ilegales desmovilizados y apoderados o profesionales que participen en procesos judiciales en temas de derechos humanos. Como ha podido

evidenciarse, **la mayoría de los ataques a líderes sociales han sido en contra de personas pertenecientes a organizaciones de derechos humanos de interés comunal o indígena, de víctimas o Juntas de Acción Comunal.**

En este sentido, la UNP ha afirmado que existen dos criterios de carácter imperativo que conducen a determinar la pertinencia de que una persona ingrese al programa de protección: i) la condición de población objeto de protección (descrita en el párrafo anterior) y ii.) la relación de causalidad. Así las cosas, **la inclusión en los programas está fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades**, lo cual deberá ser demostrado por los interesados.

Para establecer si un **riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente para ser objeto de protección** la Corte Constitucional en la Sentencia T-719 de 2003 estableció que el funcionario correspondiente debe analizar si el riesgo es específico e individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro y discernible, excepcional y desproporcionado.<sup>5</sup>

La normatividad contempla que las **medidas de protección podrán materializarse con la concurrencia de las entidades nacionales y territoriales competentes para su implementación a través de:** i.) acciones de protección individual cuando estas tengan impacto sobre el colectivo; ii.) apoyo a la infraestructura integral colectiva, fortalecimiento organizativo, comunitario y la presencia institucional; iii.) establecimiento de estrategias de comunicación, participación e interacción con entidades que disminuyan el grado de exposición al riesgo; iv.) promoción de actividades jurídicas y administrativas que contrarresten los factores de riesgo y amenaza; v.) apoyo a la actividad de denuncia en los territorios; vi.) formulación e implementación de estrategias que contrarresten las causas del riesgo y la amenaza; vii.) medidas de atención psicosocial para aquellos que hubieren resultado afectados en

---

<sup>5</sup> La sentencia establece que esto se debe evaluar observando que el riesgo (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 ser **importante**, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo *menor*; (v) debe ser un riesgo **serio**, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser *improbable*; (vi) debe tratarse de un riesgo **claro y discernible**, no de una contingencia o peligro *difuso*; (vii) debe ser un riesgo **excepcional**, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la *generalidad* de los individuos; y (viii) debe ser **desproporcionado**, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

razón de cualquier tipo de agresión y viii.) medidas materiales e inmateriales encaminadas a fortalecer la autoprotección y contrarrestar la estigmatización.

El listado anterior no es taxativo y se pueden adoptar otras medidas integrales de protección colectiva diferentes. Adicionalmente el Decreto 2078 de 2017 establece un mecanismo de seguimiento periódico a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. El equipo de seguimiento y evaluación debe tener en cuenta los informes presentados por la comunidad o grupo.

Ahora bien, es importante que las personas que soliciten medidas de protección y se encuentren bajo riesgo las reciban efectivamente. En varias ocasiones la Corte Constitucional ha exhortado a la UNP para que en sus trámites de respuesta, actúe de manera proactiva, sin dilaciones que pongan bajo riesgo a las personas y que realmente garanticen la protección a líderes comunitarios y defensores de derechos humano.<sup>6</sup> Adicionalmente, es fundamental que se haga una veeduría estricta a los recursos de la entidad y se verifique que estos están siendo implementados en favor de los sujetos especiales de protección y los esquemas de seguridad asignados.

### *Recomendaciones*

Para analizar el número oficial de homicidios y ataques a defensores resulta apropiado tener en cuenta el registro presentado por la Defensoría del Pueblo. Lo anterior por que luego de analizar la forma en la que distintas entidades oficiales y las organizaciones sociales y no gubernamentales consolidan sus cifras, encontramos que la información de **la Defensoría hace un buen balance en diversas fuentes.**

Como arriba se expuso, la **Defensoría incluye todos los casos que sean recabados, siempre y cuando, se verifique la condición de la persona como defensor o líder social.** Adicionalmente, verifica la información con al menos 3 fuentes, privilegiando la existencia de fuentes humanas y verificando la ocurrencia de los hechos, el perfil de la víctima y la actividad de liderazgo; en este orden de ideas puede afirmarse que se asegura que **la población tenga voz e incidencia sobre el conteo de los casos.** Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que esta entidad tiene **mayor capacidad de desplazamiento a los municipios y territorios del país.**

---

<sup>6</sup> Sentencia T-205A de 2018

Como recomendaciones adicionales, resulta oportuno que la Fiscalía General esclarezca y determine qué grupos o sujetos están detrás de las agresiones en contra de defensores de derechos humanos. Actualmente el país no tiene certeza de quienes son los presuntos responsables, aún cuando se ha señalado en múltiples ocasiones la agresión por parte de grupos armados ilegales, por lo general disdencias de las FARC-EP o el ELN, **es necesario individualizar la responsabilidad en cada uno de estos casos.**

Adicionalmente, como se expuso en el desarrollo de las competencias de la UNP, es necesario que esta entidad encargada de ofrecer medidas de protección para quienes se encuentren bajo riesgo extraordinario o extremo, esté al pendiente de superar las falencias por las cuales la Corte Constitucional le ha llamado la atención en varias ocasiones.

En esta misma línea de competencias, es fundamental que la **Procuraduría investigue la acción y omisión de servidores públicos cuando con ello se vulneren derechos fundamentales y fomente el respeto por la labor de los defensores**, sancionando igualmente a los funcionarios que realicen falsas imputaciones o acusaciones que comprometan la seguridad y el buen nombre de estas personas.

Es términos generales, es necesario reconocer que esta problemática requiere mayor atención y acción por parte del Estado para que realmente se implementen los mecanismos dirigidos a fortalecer las capacidades locales y nacionales de protección a líderes sociales.

## Bibliografía

Decreto 4065 del 31 de octubre de 2011. Presidencia de la República de Colombia *Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.*”

Decreto 2078 del 7 de diciembre de 2017. Presidencial de la República de Colombia. *Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.*

Defensoría de Pueblo. 2018. *Homicidios de líderes sociales y defensores de DDHH.* Mapa territorial. Publicación web, disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/7399/Homicidios-de-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-DDHH.htm>

Fiscalía General de la Nación. 2018. *Los líderes sociales están siendo asesinados preponderantemente en los territorios donde operan ejércitos del narcotráfico.* Publicación web, disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/los-lideres-sociales-estan-siendo-asesinados-preponderantemente-en-los-territorios-donde-operan-ejercitos-del-narcotrafico/>

Fiscalía General de la Nación: Plan Estratégico – *Fiscalía de la Gente, por la Gente y para la Gente*, en el que se implementa la *estrategia de investigación y judicialización de delitos cometidos contra defensores de derechos humanos 2016-2020.* Documento oficial.

Sentencia T-719 de 2003. Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda.

Sentencia T-205A de 2018. Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Sustanciador Antonio José Lizarazo.