

# República de Colombia



## Tribunal Superior de Bogotá Sala Primera Civil de Decisión

**Magistrado Ponente:  
Marco Antonio Álvarez Gómez**

Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Se decide la impugnación presentada por la Unidad Nacional de Protección, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería de Colombia y la Fiscalía General de la Nación respecto de la sentencia de 25 de marzo de 2020, proferida por el Juzgado 45 Civil del Circuito de Bogotá dentro de la acción de tutela que contra ellas, los Ministerios del Interior y de Defensa, la UARIV y la Procuraduría General de la Nación, promovieron los señores \_\_\_\_\_, Deobaldo Cruz, Martha Lucía Giraldo Villano, Óscar Gerardo Salazar Muñoz, Isabel Cristina Zuleta –en nombre propio y como representante legal del Movimiento Ríos Vivos-, Arnobi de Jesús Zapata Martínez, Fabián de Jesús Laverde Doncel, \_\_\_\_\_ y Alejandro Palacio Restrepo, en calidad de líderes sociales<sup>2</sup>**

***Nota: De esta sentencia se harán dos ejemplares: una reservada, que no se publicará y de la cual sólo podrán entregarse copias a los accionantes y a las entidades accionadas, y otra que sustituirá los nombres de los accionantes por letras del alfabeto.***

### ANTECEDENTES

1. Los accionantes solicitaron la protección de sus derechos fundamentales a la integridad personal, a la vida, libertad de reunión, asociación, circulación y residencia, participación política, libre desarrollo

---

<sup>2</sup> Discutido y aprobado en sesión de la misma fecha.



de la personalidad, a la tierra y al territorio, a la diversidad étnica y cultural, a la intimidad, honra y buen nombre, a la manifestación pública y pacífica, libertad de expresión y a defender los derechos humanos, toda vez que en el actual contexto de “guerra” y por la presencia de “actores armados” en los lugares donde ejercen su labor como líderes de procesos y organizaciones encaminadas a proteger tales derechos, sus vidas e integridad personales han sido puestas en riesgo.

En concreto, pidieron -de manera conjunta y sin perjuicio de los reclamos individuales que más adelante se refieren- que, en atención al “contexto generalizado y masivo de violencia contra líderes/as sociales y las fallas graves del Estado para afrontar esta crisis..., [se] declare el Estado de Cosas Inconstitucional respecto a la grave situación de seguridad que enfrentan quienes ejercen la defensa de los derechos humanos” (fl. 290, cdno. 1) y, en consecuencia, se ordene:

**1.1. A la Presidencia de la República (fls. 290 y 291)**

(i) De acuerdo con el Acto Legislativo No. 02 de 2017, cumplir de buena fe con las garantías de seguridad establecidas en el AFP, e implementar las normas expedidas en el marco del Fast Track.

(ii) Elaborar y materializar una política pública de garantías de seguridad para la defensa de los derechos humanos, con participación de las organizaciones que tienen ese propósito y la sociedad civil.

(iii) “Reactivar la Mesa Nacional de Garantías con las plataformas de derechos humanos y demás organizaciones y espacios representativos de los líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos”.



(iv) Promover una campaña permanente, en medios de comunicación públicos y privados, con alcance territorial y orientada al público en general, para el reconocimiento, respeto y respaldo de la labor que adelantan los defensores de los derechos humanos (Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea de las Naciones Unidas).

(v) “Convocar y participar en las sesiones de las dos instancias coordinadoras del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), de acuerdo con los Decretos 154 de 2017 y 895 de 2017: la Instancia del Alto Nivel (IAN) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), en cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de Paz.”

(vi) “Implementar la Resolución 1190 de 2018, por medio de la cual se estableció el ‘Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica’, y de sus distintos componentes, así como la adopción de protocolos departamentales y/o regionales por parte de las autoridades territoriales, en cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de Paz.”

(vii) “Diseñar una metodología para las sesiones de trabajo del CIPRAT que involucre la creación de un plan de acción articulado institucionalmente para responder las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, que garantice su verificación, respuesta y seguimiento. Además, que la CIPRAT presente informes a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), en cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de paz.”



(viii) “Implementar el enfoque diferencial, étnico racial, de género y cultural, en cada una de las fases de evaluación y adopción de medidas por parte de la UNP, para que estas se adapten a las condiciones propias de los territorios y reconozcan los patrones diferenciales de violencia. Para ello es fundamental la implementación de convenios entre la UNP y las comunidades étnicamente diferenciadas, la reactivación de la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.”

(ix) “Adoptar y ejecutar el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos consagrado en el Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016, de modo que se garantice el funcionamiento de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos (CIGMujeres), con el fin de brindar las garantías de seguridad diferenciadas para las agresiones particulares de las que son objeto las defensoras de derechos humanos y lideresas sociales. En ese sentido, que se avance en la implementación territorial del Programa Integral, concretada en las Mesas de Garantías Para Mujeres Líderesas, Defensoras y sus Organizaciones y que tengan como finalidad la elaboración de un Plan de Acción Territorial, que aterrice el Programa integral al contexto departamental.”

(x) “Activar las Mesas Territoriales de Garantías en los departamentos priorizados en las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, y crear e impulsar las Mesas a nivel regional y en otros departamentos.”

(xi) “Implementar de manera efectiva e integral el Decreto 660 de 2018, asignando a sus componentes el presupuesto necesario y las condiciones adecuadas para su funcionamiento. Asimismo, que se de



celeridad en la creación del reglamento interno del Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del Protocolo de Protección para Territorios Rurales y de unos criterios de priorización y focalización generales para la intervención de las comunidades y organizaciones en los territorios objeto de la adopción de medidas en el marco del presente Programa.”

(xii) “Compilar, junto con el Ministerio Público, en un Decreto Único Reglamentario, los diferentes instrumentos legales que tratan temas relacionados con las garantías del Derecho a defender derechos humanos (Decretos: 1066 de 2015, 1314 de 2016, 2078 de 2017, 2252 de 2017, 1581 de 2017, 898 de 2017, 895 de 2017, 660 de 2018 y demás disposiciones normativas relativas), con miras a consolidar el acervo normativo que permita la adecuada articulación y formulación de una política pública para enfrentar y prevenir la violencia contra los defensores y defensoras de derechos humanos.”

(xiii) “Establecer y difundir un mapa de competencias en materia de prevención y protección de líderes sociales y ambientales en los que se haga especial énfasis en las obligaciones y garantías que deben dar las administraciones municipales y departamentales.”

(xiv) “Firmar la Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la cual se aprueba la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”.

(xv) “Firmar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales



en América Latina y el Caribe, a partir del cual se establecen garantías para los defensores y defensoras de derechos ambientales”.

### **1.2. A la Fiscalía General de la Nación (fl. 292)**

(i) “Implementar la Resolución 1810 del 2002, por medio de la cual se establece la priorización de los casos asociados a delitos contra defensores y defensoras de derechos humanos.”

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

(iii) “Fortalecer la capacidad operativa de la Unidad Nacional de Investigación dispuesta para la investigación de casos de delitos contra líderes sociales, con un mayor número de fiscales y unidades de apoyo que le permitan con celeridad avanzar con las investigaciones frente a ilícitos cometidos contra defensores de derechos humanos.”

### **1.3. A la Procuraduría General de la Nación (fl. 293)**

(i) “Promover la divulgación y aplicar la Directiva 002 de 2017, acerca del respeto a la labor de los líderes sociales por parte de las entidades del Estado”.

(ii) “Informar al juez constitucional periódicamente acerca de los avances en las investigaciones disciplinarias y demás actuaciones que adelante como Ministerio Público en favor de la protección de los derechos fundamentales de los defensores de derechos humanos”.



(iii) “Difundir un mapa de competencias en materia de prevención y protección de líderes sociales y ambientales en los que se haga especial énfasis en las obligaciones y garantías que deben dar las administraciones municipales y departamentales.”

2. Para soportar su reclamo adujeron, en apretada síntesis, que el Estado, ciertamente, les ha brindado protección a través de esquemas de seguridad; sin embargo, no han sido suficientes porque las amenazas y los atentados persisten, al punto de obligarlos a abandonar los territorios donde ejercían su labor, a lo que se añade que dichos esquemas no tienen enfoque diferencial de género, étnico racial, cultural, ni territorial, ni reparan en sus familias. Más aún, acotaron que la evaluación del riesgo es estandarizada, sin consideración del contexto y la situación particular del defensor, como tampoco de los patrones diferenciados de violencia por el género y, en algunos casos, de las necesidades territoriales de desplazamiento. En general, apuntaron que la protección colectiva es escasa, pese a que gran número de amenazas están dirigidas en contra de las organizaciones que lideran (fls. 209 y 210, cdno. 1).

Agregaron que la implementación del Acuerdo Final de Paz (en adelante AFP), sin las condiciones de seguridad adecuadas, acentuó la violencia en los territorios, existiendo una correspondencia entre las agresiones contra los líderes sociales y su participación en los programas de ejecución del Acuerdo. Precisaron que el retiro de las FARC-EP, por las condiciones en que se hizo, cambió la situación de los territorios afectados históricamente por el conflicto armado, pues dio lugar a la recomposición del control geográfico por parte de otros grupos ilegales (ELN, disidencias de las FARC, Autodefensas Gaitanistas de Colombia/Clan del Golfo, Puntilleros, Chaparrapos, ELP, etc.), así como a una respuesta contra los defensores



de derechos humanos vinculados a organizaciones ligadas a la ejecución de aquel (fls. 235 a 237).

Tras recordar las normas expedidas para proteger a los defensores de los derechos humanos, refirieron que el AFP dio lugar a un sistema integral para su protección, en el que se plantearon mecanismos de coordinación entre las entidades estatales para asegurar, entre otros aspectos, la combinación de los enfoques territorial, étnico racial, de género y comunitario. Algunas de las medidas, instrumentos y herramientas fueron instrumentadas de manera efectiva, pero otras no han sido ejecutadas por el actual gobierno, a pesar de los efectos positivos y de la buena retroalimentación que hicieron los movimientos y organizaciones sociales (fl. 259).

Añadieron que el Ministerio del Interior planteó un Plan de Acción Oportuna de Prevención (PAO), concebido como “una serie de acciones articuladas a implementar por el Estado, con el propósito de dar respuesta a la situación de violencia contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, ante la situación de cualquier riesgo que se origina en el territorio colombiano” (fl. 259), pero ese modelo, según ellos, es problemático porque (i) ignora más de tres (3) años de esfuerzos institucionales por aportar soluciones; (ii) no repara en la obligación que tiene el Estado de cumplir de buena fe lo pactado, derivada del Acto Legislativo No. 02 de 2017 y, (iii) replica errores del pasado lejano y no las buenas prácticas del pasado reciente, por lo que consideran necesario profundizar la implementación y el cumplimiento de lo pactado en el AFP, porque es la mejor forma de garantizar su derecho a defender derechos (fl. 263).



*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

3. De manera particular, cada uno de los accionantes expuso los hechos en que fundamentan su solicitud de amparo y formularon pretensiones individuales, así:

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*



### **3.2. Deobaldo Cruz (fls. 283)**

Señaló que pertenece a la Asociación Campesina de Puerto Asís (ASOCPUERTOASÍS), la cual representa a diversas comunidades de ese municipio; que es presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda La Cumbre, corregimiento La Carmelita, y que su liderazgo se caracteriza por la defensa y protección del territorio, especialmente la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito; que debido a la presencia de facciones disidentes de los Frentes 1º y 48 de las FARC-EP y la estructura armada ilegal autodenominada “La Mafia”, la Defensoría del Pueblo emitió las alertas tempranas Nos. 024, 026 y 058 de 2018 y 040 de 2019; que el 29 de mayo de ese año, miembros de la Unidad del Escuadrón Móvil de Carabineros (EMCAR) de la Policía Nacional, bajo el mando de la Dirección Antinarcóticos, junto con efectivos del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), hicieron presencia e instalaron una base en la vereda, con el fin iniciar el proceso de erradicación forzada de cultivos ilícitos, lo que motivó que el 3 de junio siguiente le solicitara al capitán Bonilla la suspensión del procedimiento -toda vez que, en el marco del AFP, “la erradicación sería un incumplimiento por parte del Estado con la población campesina”-, a lo que respondió que “él tiene conocimiento de los acuerdos y que no es posible suspender la erradicación, pues ‘sin importar si tenía que correr sangre o rodar cabezas, él hacía su trabajo’”, lo que condujo a que los uniformados lanzaran gases lacrimógenos y dispararan escopetas de perdigones, uno de los cuales impactó su ojo izquierdo, con la consecuente pérdida anatómica (fls. 214 y 215). Por eso presentó denuncia ante la Personería

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

Municipal de Puerto Asís y la Fiscalía Local de Mocoa, sin que, a la fecha, hayan desarrollado acciones investigativas.

Añadió que la Procuraduría General de la Nación se negó a ejercer su poder preferente en la indagación de los hechos referidos, puesto que, según ella, la queja no constituía una violación de derechos humanos, remitiéndola a la Procuraduría Regional del Putumayo, quien también se negó a asumir el trámite.

### **3.3. Martha Lucía Giraldo (fls. 215 a 217)**

Manifestó que desde el año 2008 hace parte del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), cuyo trabajo se desarrolla en 15 municipios y reúne aproximadamente 200 organizaciones de víctimas sociales y de derechos humanos, y que ejerce su labor en el Valle del Cauca, considerado como uno de los departamentos más afectados por el conflicto armado, debido a su riqueza en vías fluviales, el acceso al mar por el puerto de Buenaventura y la presencia de ingenios azucareros.

Alegó que es víctima por cuenta de la ejecución extrajudicial de su padre, José Orlando Giraldo Barrera -por parte del Ejército Nacional “Batallón de alta montaña No. 3 Rodrigo Lloreda Caicedo”-, quien fue presentado como guerrillero dado de baja en combate el 11 de marzo de 2006, en desarrollo de un supuesto operativo militar en Santiago de Cali, amén de que ha recibido unas 19 amenazas en el departamento<sup>3</sup>, desde que asumió el cargo de secretaria técnica del Capítulo del Valle del Cauca del MOVICE (2008), en las cuales se afirma que “ella es guerrillera y que le quitarán la vida”.

---

<sup>3</sup> Para efectos de esta acción de amparo, la accionante sólo expuso las ocurridas en los años 2018 y 2019.



Explicó que (i) el 15 de enero de 2018 el presidente de la CUT, Valle del Cauca, denunció que había encontrado en la sede un sobre de manila sin marcar y en su interior un panfleto firmado por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, en el que se afirmaba que “no descansarían hasta acabar” una serie de organizaciones y defensores de derechos humanos, incluyendo su nombre; (ii) el 9 de agosto de ese año, por debajo de la puerta de la sede del Sindicato de vendedores informales y estacionarios de Cali (SINTRAVIECALI), fue dejado un volante en el que amenazaban a 21 líderes sociales defensores de derechos humanos, líderes de oposición y 10 organizaciones, refiriéndose también a ella, y (iii) que el día 31 siguiente se allegó otra comunicación firmada por el Bloque Suroccidental de las Águilas Negras, en la que fue declarada objetivo militar.

Desde esta perspectiva, la líder social y su familia se han visto afectados por el estado de zozobra; la proliferación de las amenazas ha hecho que los procesos organizativos se debiliten; en numerosas oportunidades se les ha prohibido a las organizaciones el desarrollo de sus actividades, y que pese a las múltiples denuncias presentadas ante la Fiscalía, ninguna ha obtenido resultados.

Agregó que desde el año 2009 cuenta con medidas de protección otorgadas por la UNP, consistentes en un vehículo con dos escoltas y un chaleco antibalas, las cuales generan limitaciones para desarrollar su labor, toda vez que el automotor no puede acceder a zonas montañosas y en muchas ocasiones el combustible no cubre esos trayectos.



### **3.4. Óscar Gerardo Salazar Muñoz (fls. 271 a 219)**

Sostuvo que es defensor de derechos humanos, directivo sindical, líder de organizaciones campesinas del Cauca y del Macizo Colombiano, Director y responsable de los asuntos agrarios y campesinos de la Central Unitaria de Trabajadores - Subdirectiva Cauca, Coordinador del Proceso Campesino y Popular del municipio de La Vega (PCPV), docente integrante del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Cauca (SUTEC), e integrante del Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano “Francisco Isaías Cifuentes”, de la Coordinación Patriótica Departamental Cauca y Política Marcha Patriótica, vocero de la Mesa Campesina Cauca y vocero Nacional de La Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular.

Señaló que la lucha por el control de las rutas del narcotráfico y la minería ilegal, la oposición a proyectos minero-energéticos y el estancamiento en la aplicación del Acuerdo Final de Paz, serían las causas de más de 60 homicidios en ese departamento, entre los años 2016 y 2019. Precisamente por las constantes amenazas de las que ha sido víctima – entre las cuales resaltó un panfleto suscrito por el “Bloque Suroccidental de las Águilas Negras” y una persecución a mano armada que tuvo lugar cerca de la finca de sus padres, mayores de 80 años, quienes se vieron obligados a abandonar sus actividades agrícolas (fl. 219)-, le fue otorgado un esquema de seguridad desde el 13 de marzo de 2018 (Resolución No. 1981), parejo a otro reconocido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 5 de mayo de 2018 (Resolución 030).

Manifestó que, debido al último atentado, “no ha podido volver a las asambleas comunitarias, ha tenido que restringir las reuniones de planeación con líderes y, en general, no ha podido actuar en los procesos



participativos en los que aportaba” (fl. 219), y que carece de estabilidad económica porque la UNP le ha recortado la cuota para el combustible y los gastos del vehículo asignado.

### **3.5. Isabel Cristina Zuleta, quien actúa en nombre propio y en representación del Movimiento Ríos Vivos (fls. 220 a 222)**

Alegó que es presidente de la Organización de Mujeres Defensoras del Agua y de la Vida, y que Ríos Vivos es un movimiento ambientalista que agrupa a 15 organizaciones sociales de base que tienen presencia en el norte y occidente del Departamento de Antioquia, en los municipios de Ituango, Briceño, Toledo, San Andrés, Valdivia, Bajo Cauca, Tarazá, Caucasia y La Mojana, cuyo trabajo gira en torno a la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y en los derechos civiles y políticos vulnerados por la construcción de la represa de Hidroituango.

Resaltó que en esos territorios se dio -por muchos años- una confrontación armada entre los frentes 18 y 36 de las FARC-EP, el Bloque Mineros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el Ejército Nacional, al punto que la Unidad de Víctimas, hasta noviembre de 2017, registró 621 víctimas directas de desaparición forzada y 1617 indirectas; que en el 2018 fueron asesinadas 2 personas del Movimiento y 2 más fueron objeto de amenazas; que el 26 de octubre de 2018 la accionante, junto con el señor Genaro de Jesús Graciano, fue declarada objetivo militar por un hombre desconocido; que el 23 de noviembre de ese año, la UNP anunció las medidas de protección y apoyo de reubicación dadas a la organización, con las medidas asistenciales de la Gobernación de Antioquia, sin reparar en que no eran equiparables porque las primeras respondían al alto riesgo de los integrantes del Movimiento.



Exaltó que para el 20 de diciembre siguiente habían recibido 27 amenazas, ocurrido 2 asesinatos, 20 casos de seguimientos y vigilancias, 4 de hostigamientos, 2 desalojos forzados, 18 casos de estigmatizaciones y señalamientos y 10 casos de discriminación por parte de funcionarios del Estado, 6 casos de destierro y desarraigo, 1 de retención ilegal, 6 ataques contra la vida e integridad física por parte de la Hidroeléctrica Hidroituango, 1 de empadronamiento, 1 ataque con explosivos, 2 casos de desplazamiento masivo por el desarrollo y 5 ataques generalizados que incluyeron agresiones verbales, físicas y raptos ilegales. Por estas razones, el 14 de junio de 2019 el Juez 75 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá ordenó medidas cautelares a favor de los integrantes del Movimiento Ríos Vivos; no obstante, el 22 de junio siguiente, la Organización fue víctima de un hurto de documentos sensibles.

Agregó que la situación de hostigamiento y persecución incluye a sus familiares, a quienes se les indaga sobre detalles de su pasado y vida personal, y que en una ocasión agredieron verbalmente a sus sobrinas, hechos todos que fueron denunciados ante la Procuraduría y la Comisaria de Familia de Ituango, sin resultados. Tampoco la Fiscalía le ha dado respuesta a las denuncias que hizo por las estigmatizaciones que se le han hecho.

### **3.6. El señor Arnobi Zapata (fls. 223 y 224)**

Precisó que hace parte de la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba, con presencia en Puerto Libertador, Montelíbano y San José de Uré, municipios que están señalados en la alerta temprana 026 de 2018, emitida por la Defensoría del Pueblo, y que es el presidente de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, amén de ejercer la





vocería de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana –COCCAM- desde el 2019.

Adujo que el equipo de la Organización fue declarado objetivo militar por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, y que en el año 2016 le dispararon tres (3) veces a su vivienda, mientras dejaban un panfleto en el que le advertían “que si seguía socializando los acuerdos de paz, ‘las próximas balas se las metemos en la cabeza’” (fl. 223). Por eso él y su familia, temiendo por su vida, se desplazaron a la ciudad de Montería bajo la protección de la Policía Nacional, y la UNP le otorgó un esquema de seguridad.

Manifestó que el 2 de octubre de 2018 un hombre tomó fotografías de su residencia, por lo que teme por la seguridad de su familia, pues las medidas de protección son únicamente para él, tras lo cual añadió que en septiembre de 2019 se enteró de que “alias Gonzalo Vicente habría pedido la orden para que lo asesinaran por ser enemigo de los paramilitares”; no obstante, ya no denuncia estos hechos porque las autoridades tienen conocimiento de que él y su organización se encuentran amenazados.

Agregó que su familia no ha recibido apoyo psicosocial, pese a los múltiples traumas que padecen por la violencia; que las agresiones también afectaron las dinámicas de trabajo, pues las reuniones -que a veces tienen que adelantarse con sus delegados- deben realizarse en el casco urbano de los corregimientos, por la presencia de grupos armados ilegales en las veredas, y que su esquema de protección ha servido para minimizar el riesgo, pero ha impedido el ejercicio pleno de su labor porque es más difícil acercarse a la gente, amén de que ha tenido que asumir los gastos de combustible, peajes y viáticos, por la falta de respuesta inmediata de las autoridades.



### **3.7 El señor Fabián de Jesús Laverde Doncel (fls. 225 a 227)**

Precisó que es vocero -a nivel nacional- de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de los Pueblos, Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, y que, con motivo de la construcción de la política pública para la defensa de los derechos humanos, se encuentra en interlocución permanente con el Gobierno Nacional, por lo que tiene que desplazarse por diferentes departamentos del país. Agregó que en el año 2006 se vinculó a la Corporación Social para la Asesoría y Capacitación Comunitaria (COSPACC).

Refirió que desde el año 1995 ha sido víctima de amenazas y desplazamiento forzado del Departamento del Tolima, por parte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), por lo que en el año 2004 fue incluido por la UARIV en el RUV, junto con su familia, aunque el proceso de reparación no ha comenzado. En febrero de 2017 se presentó una situación de hostigamiento contra la COSPACC, consistente en la toma de fotografías por 3 sujetos desconocidos que se encontraban en motocicleta, y en marzo siguiente, por mensaje de texto, se amenazó de muerte a los dirigentes del Congreso de los Pueblos, dándosele enteramiento al Ministerio del Interior.

Reconoció que mediante Resolución No. 3717 de 14 de junio de 2017, la UNP le otorgó un esquema de seguridad consistente en un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de seguridad, decisión que fue recurrida por insuficiente, pero confirmada. Añadió que el 23 de mayo de 2019, integrantes del Congreso de los Pueblos – Casanare se percataron del hurto de una cámara de vigilancia externa de la sede de COSPACC, lo que fue reportado al Grupo de Reacción Inmediata, quienes

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

“al poco tiempo” iniciaron la ruta investigativa; que el día 27 siguiente fue hurtada otra cámara de seguridad, hecho que la Fiscalía registro con noticia criminal No. 850016008813201980028, delitos que, según el Teniente Coronel Arturo Vargas, fueron cometidos por el joven José Andrés Moreno Alarcón, de 17 años de edad, pero a la fecha nada se ha esclarecido (fl. 226).

Finalmente, afirmó que las agresiones han causado la desarticulación de procesos organizativos; que las comunidades y sus líderes sociales asumen las amenazas y los hostigamientos como colectivos, obligándolos a tomar medidas de autoprotección consistentes en alejarse de las zonas de peligro, lo que repercute en la ausencia de apoyo técnico en las dinámicas locales o veredales de trabajo, y que han exigido espacios de interlocución con el gobierno, la implementación del Decreto 660 de 2018 y el diseño de un CERREM campesino, con enfoque diferencial, pero no han obtenido respuesta.

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*



### **3.9 Alejandro Palacio (fls. 229 a 232)**

Señaló que es representante de los estudiantes en el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, y presidente de la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (ACRESS).

Adujo que, en defensa de la educación, ha salido en varias oportunidades a manifestarse de manera pública y pacífica, eventos en los cuales ha sido amenazado y agredido, así: (i) el 10 de octubre de 2018, luego de llegar a la Plaza de Bolívar, “comienzan a amedrentarlo diciéndole groserías y que ya no lo querían ver molestando, pues de lo contrario iban a responder”, lo que motivó que Ángela María Robledo, tras percatarse, enviara a sus escoltas para que lo protegieran; (ii) El 17 de ese mes, mientras se encontraba marchando, “unas personas... le dicen que se están cansando y que si no quiere tener consecuencias tiene que dejar de molestar”; (iii) El 7 de noviembre recibió una llamada de un número privado, “en la que le dicen que se cuide durante las marchas” que se llevarían a cabo el día siguiente (fl. 230); (iv) ese diciembre, vía twitter, le escribieron: “su mamá, la Bayportaina. Ya sabemos quién es su mamá”, y en otros “lo inducían a pensar que ya sabían quién era su papá a través de escritos como ‘su papá el odontólogo’” (fl. 231).

Agregó que ha sido tachado de “comunista”, “guerrillero”, “castrochavista ojalá te maten”, por lo que presentó denuncia a la Fiscalía,



y que la UNP, el 10 de noviembre de 2018, le otorgó un esquema de seguridad, cuyas medidas fueron actualizadas en el 2019, generándole más visibilidad por donde transita.

Resaltó que el 18 de octubre de ese año, el presidente de la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN), José Félix Lafaurie, publicó que “un líder estudiantil no recibe instrucciones de aquellos que están aliados con FARC. Un líder es aquel que defiende sus causas. La causa estudiantil no es la del terrorismo. Parece más bien de la Colombia vandálica”, y a continuación subió a la plataforma imágenes del accionante en la que comparte espacios con personas conocidas por su posición política de izquierda (fl. 231).

Refirió que el 20 de noviembre de 2019, recibió un panfleto de las “Águilas Negras – Bloque Capital D.C.”, en el que le informaron que “a partir de la fecha procederían a la ejecución total de nuestras advertencias que llevan meses y no fueron escuchadas por estos arrodillados disfrazados de supuestos líderes y lideresas sociales desangradores del Estado, desde ya nuestro bloque capital estará buscándolos” (fl. 231).

### **3.10 La señora Milena Quiróz Jiménez (adherente admitida en auto de 15 de enero de 2020; fls. 1061 a 1066 y 1227)**

Precisó que se dedica a la defensa de derechos humanos en el Sur de Bolívar, como vocera de la Comisión de Interlocución de esa zona del departamento, centro y sur del Cesar; que es integrante de la Cooperativa Multiactiva de Arenal (COMUARENAL), del Consejo de Comunidades Negras “Casimira Olave Arincon Amela”, de la Fundación Rescate Cultural – FUREC y del Movimiento Congreso de los Pueblos.



Resaltó que debido a su actividad de liderazgo, ha sido víctima de persecución y de graves atentados. El 22 de marzo de 2017 fue detenida – junto a 12 pobladores del Sur de Bolívar- en cumplimiento de una orden de captura expedida por la Fiscalía 3ª del Circulo Especializado de Cartagena, por la supuesta comisión de los delitos de rebelión y concierto para delinquir, y aunque la juez con función de control de garantías le otorgó medida de detención preventiva en la ciudad de Bogotá, su decisión fue revocada el 7 de noviembre siguiente por el Juez 1º Penal del Circuito de dicha ciudad, al considerar que la investigación era precaria.

Añadió que durante el año 2018 fue víctima de varios actos de hostigamiento, pero el 21 de mayo de 2019, mediante Resolución No. 8482, la UNP decidió retirarle -de manera progresiva- el esquema de seguridad que le había sido asignado. Los días 18 de junio y 27 de julio de 2019, presentó denuncias contra el Alcalde del Arenal –José Luis Pacheco- por declaraciones injuriosas en su contra, pues afirmó que ella adelantaba y financiaba acciones de protesta ciudadana. El 22 de noviembre siguiente denunció a los hombres que le brindaban seguridad, por faltas graves como dejarla sola en reuniones y hacer declaraciones falsas. El día 29 de ese mes y año, mientras se desplazaba del Arenal a Tiquiso para realizar un taller en el marco de la implementación del proyecto “Cultivando caminos educativos y culturales favorables a la paz en Colombia desde el Magdalena Medio”, se encontró con al menos 30 hombres uniformados (Gaitanistas), quienes amenazaron con armas de fuego al vehículo que iba detrás suyo y, posteriormente, abordaron su esquema de seguridad. Luego, el 27 de diciembre, cuando se desplazaba al municipio de Aguachica (Cesar), “el escolta tuvo que bajar la velocidad pues en el camino habían unos palos y piedras atravesadas. En ese momento, salieron 4 hombres vestidos de negro con pasamontañas en los rostros y armas largas. Acto seguido apuntaron a la cabeza del escolta, lo bajaron y Milena tuvo que



bajarse de la camioneta. Alejaron al escolta de la camioneta, le quitaron la pistola y con ésta comenzaron a disparar hacia donde se encontraba Milena. En eso ella se volvió a subir y se escondió entre las sillas de la camioneta. Luego le tiraron la pistola al escolta, este se subió al carro y lo arrancó” (fl. 1064).

Afirmó que en esa oportunidad no rindió declaración completa de lo sucedido porque en el territorio no cuenta con garantías, por lo que se desplazó a Bogotá, en donde interpuso una denuncia ante la Fiscalía.

Por estas razones, todos los accionantes solicitaron que se le ordene a la Fiscalía General de la Nación, a través de la Unidad Especial de Investigación, que investigue y esclarezca los hechos denunciados de los cuales fueron víctimas, así como los autores mediatos e inmediatos de las agresiones sufridas por ellos, sus familias y las organizaciones y comunidades a las que representan.

También coincidieron en solicitar –a excepción del señor Alejandro Palacio- que se le ordene al Ministerio del Interior dar cumplimiento a los Decretos 2252 de 2017 y 660 de 2018 y, por tanto, junto con las entidades territoriales y en concertación con las comunidades, implementar medidas integrales de prevención, seguridad y protección para los promotores comunitarios de paz y convivencia, junto con el protocolo de protección para territorios rurales, con enfoque diferencial. Por su parte, los ciudadanos

Deobaldo Cruz, Martha Lucía Giraldo, Arnobi Zapata, Fabián de Jesús Laverde, y Milena Quiróz, pidieron que ese ministerio garantice la periodicidad de las reuniones de las Mesas Territoriales de Garantías, la toma de decisiones con las organizaciones participantes y la transversalidad de los enfoques territorial, étnico, de género y cultural, que tengan en cuenta la interseccionalidad y activar los





grupos de prevención, protección e investigación, últimas dos accionantes que, acompañadas de Isabel Cristina Zuleta y Alejandro Palacio, pidieron que reconozca públicamente la labor que ejercen los líderes sociales y las organizaciones a las que pertenecen, la legitimidad que tienen para defender los derechos humanos y el riesgo en el que se encuentran”.

Los defensores \_\_\_\_\_, Giraldo, Salazar, Zuleta y Zapata pidieron que se le ordene a la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas y las instituciones que la componen, que cumplan con las funciones y el procedimiento establecido en el Decreto 2124 de 2017, teniendo en cuenta las alertas tempranas que ha dado la Defensoría del Pueblo.

Los señores Óscar Gerardo Salazar, Milena Quiróz, Fabián de Jesús Laverde, y Martha Lucía Giraldo, concordaron en que se le ordenara a la Unidad Nacional de Protección que reexaminara su riesgo y las medidas adoptadas -incluyendo el enfoque diferencial territorial, cultural y de género -, de tal forma que facilitara su desempeño como defensores de los derechos humanos, últimos líderes que convinieron con Arnobi Zapata y \_\_\_\_\_ en ordenarle hacerse cargo del valor de viáticos, combustible y peajes que se generen en el desarrollo de su labor.

También los ciudadanos \_\_\_\_\_, Óscar Gerardo Salazar e Isabel Cristina Zuleta coincidieron en solicitarle al juez de tutela que le ordene a la UNP garantizar el enfoque diferencial en su esquema de protección individual y colectivo; mientras que los señores Fabián de Jesús Laverde y Milena Quiróz convinieron con la representante del Movimiento Ríos Vivos y el señor \_\_\_\_\_ en solicitarle el fortalecimiento a las organizaciones y comunidades para que tengan capacidades de reacción ante las situaciones de riesgo (en este sentido se hicieron sugerencias).

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

En lo que respecta a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, los defensores Cruz y Zapata pidieron hacer efectiva la presunción de emergencia y, por tanto, garantizar los mínimos de alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud.

Los ciudadanos Isabel Cristina Zuleta, Alejandro Palacio y Milena Quiróz pidieron al Gobierno Nacional que, en cumplimiento a la Ley 434 de 1998, el Decreto 895 de 2017 y el Acuerdo 002 de 2017, cree el programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización.

El señor Deobaldo Cruz solicitó ordenar (i) a la Procuraduría General de la Nación adelantar las investigaciones disciplinarias por las actuaciones desproporcionadas de la fuerza pública; (ii) al Ministerio del Interior conformar una comisión de derechos humanos en la mesa de diálogo y concertación del gobierno con las comunidades para el tema de cultivos de uso ilícito, y (iii) al Ministerio de Defensa que ordene cumplir la Resolución 1129 de 2018, por medio de la cual se adoptó 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.

El señor Óscar Gerardo Salazar pidió ordenar a la UNP implementar medidas de protección colectivas respecto del Proceso Campesino y

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

Popular del Municipio de la Vega (PCPV), perteneciente al Movimiento Marcha Patriótica, en concertación con los integrantes de la organización.

La señora Isabel Cristina Zuleta pidió que se ordenara (i) al Ministerio del Interior que incorpore, junto con la UNP, en los planes de prevención y protección de los municipios afectados por Hidroituango y en el departamental, el plan de protección y prevención del Movimiento Ríos Vivos; que proporcione los recursos necesarios para diseñarlo y ejecutarlo (en lo que le corresponda), y que, con vigilancia de la Procuraduría General de la Nación, establezcan y difundan un mapa de competencias en materia de prevención y protección de líderes sociales y ambientales, con énfasis en las obligaciones y garantías que deben dar las administraciones municipales y departamentales; (ii) a la Fiscalía General de la Nación que agrupe todas las investigaciones por los ataques realizados a los integrantes del Movimiento; (iii) al Ministerio de Defensa, expedir una directiva en la que disponga que las autoridades militares y de policía que tienen mando en los 12 municipios impactados por Hidroituango, deben cesar y/o abstenerse de realizar actos de estigmatización de los afectados por el proyecto Hidroituango, y (iv) a la Procuraduría de la Nación que promocióne y socialice con todas las autoridades territoriales y las fuerzas armadas la Directiva N° 002 de 14 de junio de 2017.

El señor Arnobi Zapata pidió que la UNP le brinde medidas de protección a su núcleo familiar.

|  
;



Y finalmente, Milena Quiróz exigió que se le ordenara (i) al Juez 1º Penal del Circuito de Cartagena darle celeridad a su proceso y (ii) a la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, hacerle vigilancia especial al proceso que se adelanta en su contra.

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

Tras sucesivos repartos y una nulidad que invalidó el primer fallo, la Juez 45 Civil del Circuito de la ciudad le dio trámite a la demanda y convocó a las entidades públicas accionadas, quienes rindieron los siguientes informes:

**1. La Presidencia de la República (fls. 417 a 425):** Alegó que el estado de cosas inconstitucional sólo puede reconocerlo la Corte Constitucional; que no hay prueba de vulneración de derechos fundamentales y menos por cuenta del Presidente de la República o el Departamento Administrativo de la Presidencia, puesto que ninguno de ellos interviene en el trámite de adopción de medidas de seguridad para los líderes sociales, ni hacen parte de los organismos creados que gestionan esos procedimientos; precisó que los actos expedidos por el gobierno nacional son “representados” por el ministerio o departamento administrativo que los profiera, y no por el Presidente de la República, quien, por lo mismo, no puede ser sujeto procesal, salvo las excepciones previstas en los artículos 115 de la Constitución Política y 159 del CPACA. Por eso, según el artículo 189 de la Carta, el Presidente y la Presidencia no son la misma persona, pues el primero es una autoridad y la segunda una entidad del orden nacional.



Tras allegar el informe del Alto Comisionado para la Paz<sup>4</sup> -como delegado presidencial en la instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política-, destacó que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad sesionó en pleno los días 30 de enero y 12 de agosto de 2019, y 8 de enero de los corrientes, en la última de las cuales el Presidente rindió un informe sobre el avance y las medidas adoptadas en materia de garantías de seguridad por parte del gobierno. También se llevaron a cabo 5 sesiones territoriales en los municipios de Popayán, Montelíbano, Cúcuta, Quibdó y Planadas (fl. 1126).

Añadió que la Instancia de Alto Nivel del SISEP fue instalada por el Presidente de la República el 8 de julio de 2019, con la participación de los partidos y movimientos políticos, cuya segunda sesión se llevó a cabo el 16 de septiembre de esa anualidad, puntualizando que la participación en ella está reglamentada en el Decreto Ley 895 de 2017.

Finalmente, presentó el informe de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, precisando que el gobierno nacional sí cumple de buena fe los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de Paz, “haciendo sus mayores esfuerzos en el marco de sus competencias, haciendo uso del margen de apreciación propio que le permite elegir las políticas públicas más apropiadas para ello” (fl. 1201 vto.).

**2. El Ministerio de Interior (fls. 431 a 456):** Informó que el Presidente de la República, al iniciar su periodo de gobierno, identificó como máxima prioridad la problemática que venía afectando el ejercicio del liderazgo social y defensa de los derechos humanos, incluídas las agresiones a los

---

<sup>4</sup> “Convocar y participar de las sesiones de las dos instancias coordinadoras del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), de acuerdo con los Decretos 154 de 2017 y 895 de 2017: La Instancia de Alto Nivel (IAN) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), en cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de Paz”.

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

líderes sociales. Por eso suscribió en el municipio de Apartadó (Antioquia), el 23 de agosto de 2018, el “Pacto por la Vida y la Protección de los Líderes Sociales y las Personas Defensoras de Derechos Humanos”, con el propósito de diseñar participativamente una política pública de prevención y protección integral, con enfoque diferencial, de equidad, étnico y territorial.

En noviembre de 2018 se constituyó la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, la cual articula, orienta y coordina los diferentes programas de protección y recursos de las distintas entidades del Estado. Agregó que desde mayo de 2019 “se han sostenido más de 114 mesas de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, comunidad internacional, entidades territoriales, sector privado e instituciones del Estado. Estos espacios de interlocución se realizan con el objeto de recabar insumos, presentar avances, recibir recomendaciones y definir rutas de trabajo con los diferentes actores involucrados en el proceso” (fls. 432 vto. y 433).

Precisó, además, que la política pública de protección integral y garantías para líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de los derechos humanos será formulada por medio de un documento CONPES, cuyo componente estratégico y su plan de acción culminará en el primer trimestre de 2020. Adujo también que desde el 1º de noviembre de 2011, el Ministerio trasladó a la Unidad Nacional de Protección el programa de seguridad que actualmente está reglamentado en el Decreto 1066 de 2015.





la Gobernadora participaron en la instalación de la mesa territorial de garantías, en la que, de acuerdo con la agenda concertada, realizaron acto de reconocimiento a la labor de los defensores de derechos humanos y líderes sociales. En cuanto a las alertas tempranas, señaló que ese departamento cuenta con 16, distribuidas en 12 municipios; que dentro de los 10 días siguientes a su emisión, se convocó a sesión de seguimiento de avance en la implementación de recomendaciones, en las que participaron autoridades municipales y departamentales, miembros de la CIPRAT, Ministerio de Defensa y Policía Nacional, entre otras, y que luego de su desarrollo, se emitieron recomendaciones teniendo en cuenta las características propias del territorio, orientadas a establecer acciones en términos de seguridad, protección y prevención de reclutamiento.

En el caso de Óscar Gerardo Salazar Muñoz, resaltó que el Departamento del Cauca cuenta con 7 alertas tempranas, que corresponden a 9 municipios, a las que se les ha hecho el respectivo seguimiento de las recomendaciones dadas por el gobierno nacional.

En lo tocante a la señora Isabel Cristina Zuleta y al Movimiento Ríos Vivos, refirió que no tiene competencia para hacer el reconocimiento de la labor que adelantan. Agregó que la Dirección de Derechos Humanos, previa concertación con el gobierno y las entidades territoriales, gestionará la socialización y asistencia técnica del Plan de Prevención y Autoprotección de ese movimiento, pero precisó que la puesta en marcha de esas medidas dependerá de las entidades locales.

Frente al ciudadano Arnobi Zapata, manifestó que es cierto que la mesa territorial de garantías de Córdoba no ha sido instalada, pero se ha hecho acompañamiento y dado apoyo técnico en las reuniones de dicha instancia, impulsadas por la Gobernación. Añadió que ese territorio tiene 5 alertas





tempranas para el 2018, emitidas por la Defensoría del Pueblo, entidad que en el año siguiente no expidió ninguna, y que desde la Comisión se ha realizado lo necesario para dar respuesta a los hechos alertados.

En cuanto a Fabián de Jesús Laverde, precisó que la Dirección de derechos humanos adelanta un proceso de asistencia técnica a las entidades territoriales, para la gestión de prevención del riesgo, e impulsa la realización de misiones de verificación a posibles violaciones a los derechos humanos, como las llevadas a cabo en noviembre de 2015 y diciembre de 2016, en las que participaron el accionante y la COSPACC.

Respecto del líder estudiantil Alejandro Palacio, puntualizó que en la Mesa territorial de garantías del Departamento del Valle del Cauca, la Gobernadora y la Ministra del Interior hicieron un reconocimiento a todas las plataformas de liderazgos del territorio.

Finalmente, en el caso de Milena Quiróz, reiteró que no tiene competencia para el reconocimiento solicitado; que la implementación de los Decretos 2252 de 2017 y 660 de 2018 corresponde a las entidades territoriales, y que la UNP es la encargada de adoptar las medidas de seguridad. Con todo, señaló que la Dirección de Derechos Humanos ha prestado acompañamiento y asistencia técnica en el programa de prevención (fls. 1410 a 1412).

**3. Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (UARIV; fls. 394 a 402):** Señaló que los accionantes Óscar Gerardo Salazar Muñoz, Isabel Cristina Zuleta López, Arnobi de Jesús Zapata Martínez, Fabián de Jesús Laverde Doncel y se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas, por desplazamiento forzado, mientras que Deobaldo Cruz, Martha Lucía



Giraldo Villano, Alejandro Palacio Restrepo y Milena Quiróz Jiménez “no acreditan haber rendido declaración que los relacionara como víctimas de algún hecho victimizante”.

**4. El Juzgado 75 Penal Municipal con función de control de garantías (fls. 403 y 404):** Sostuvo que conoció del proceso por los delitos de daño a los recursos naturales y fraude procesal, en el cual se presentó una solicitud de medidas de protección y restablecimiento de derechos por parte de la Fiscalía 40 de la Unidad de CECVDH, para los pobladores de los municipios de Buriticá, Liborina, Caucaasia, Tarazá, Toledo, Briceño, Ituango, Sabanalarga, Nechí, Valdivia, Peque, Cáceres, Ayapel, San Marcos, Majagual, Guarandá, Achi, San Jacinto y Magangué, ubicados en el área de influencia del proyecto Hidroeléctrico Hidroituango, habiendo ordenado “proteger los derechos fundamentales de la población de los municipios..., y frente a las víctimas se protegerán los derechos a la vida, salud, mínimo vital, vida digna y medio ambiente; con ocasión de la calamidad pública decretado por la Gobernación de Antioquia ordenando la participación activa, preventiva, y de ejecución, de acuerdo a sus



competencias y funciones por parte de las entidades de prevención de desastres", con la finalidad de adoptar planes de contingencia; así mismo se ordenó al proyecto, "la participación en la conformación y desarrollo de una mesa técnica integrada por FGN, PROCURADURÍA, CONTRALORÍA, GOBERNACIÓN, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, ANIA, EPM e HIDROITUANGO CON PRESENCIA DE VÍCTIMAS..., con el fin de analizar la estructura rocosa... donde está ubicado el proyecto hídrico, así como la estabilidad del mismo"; también se ordenó "la socialización en audiencias públicas, permitiendo la participación de todos los medios de comunicación nacionales y extranjeros, así como la población y las víctimas y que por conducto de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN se ejercieran funciones de mediación o coordinación en cuanto a la instalación de la mesa técnica" (fl. 404).

Aclaró que las víctimas estuvieron representadas por el colectivo de víctimas Ríos Vivos y la Asociación de Mineros y Pesqueros Artesanales de Puerto Valdivia, pero no se tutelaron derechos frente a los integrantes de esos colectivos, por cuenta de riesgos para sus vidas e integridad personales.

**5. La Procuraduría General de la Nación (fls. 514 a 516):** Inicialmente se pronunció sobre el caso de la señora Zuleta y el Movimiento que representa, para precisar que "no tiene conocimiento de radicados SPOA de la Fiscalía General de la Nación donde consten las denuncias interpuestas por la mencionada Organización", ni de "la recolección de firmas que supuestamente los partidos políticos 'Conservador y Centro Democrático' están realizando en el departamento de Antioquia para evitar la oposición al proyecto Hidroituango" (fl. 514).

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

En relación con las denuncias por estigmatización, adujo que fue radicada con el No. IUS E-2019-250191, y que a través de memorando No. 021 de 9 de octubre de 2019, solicitó a todas sus delegadas provinciales velar por el adecuado cumplimiento de las normas de protección de personas defensoras de los derechos humanos, así como realizar todas las gestiones preventivas y disciplinarias correspondientes.

Destacó que desde la Oficina de Derechos Humanos de esa dependencia se ha realizado la divulgación de la Directiva en la Mesa Territorial de Garantías de ese departamento, en la que participan todas las entidades del Estado que tienen convergencia en la defensa de los DDHH, así como los líderes sociales, y que ha efectuado el seguimiento de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo.

En general, señaló que sus funciones son de carácter preventivo, por lo que no podría atribuírsele la vulneración de derechos fundamentales.

**6. La Unidad de Escuadrones Móviles Antidisturbios – Dirección de Seguridad Ciudadana (fls. 587 a 594 y 986 a 993)**

Se refirió particularmente a las lesiones causadas al señor **DEOBALDO CRUZ**, para señalar que ese Escuadrón se encontraba en el municipio de Puerto Asís (Putumayo), por requerimiento previo de la Dirección de Antinarcóticos como apoyo a la erradicación manual de cultivos ilícitos y



aspersión terrestre con herbicidas; que en la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Policía de ese territorio cursa la indagación preliminar P-DEPUY-2019-62 para establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos expuestos en la demanda de amparo, y que la Resolución 1190, de 3 de agosto de 2018 –por medio de la cual se expide el Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica-, es difundida constantemente a sus funcionarios para su correcta aplicación.

**7. El Ministerio de Defensa (fls. 595 a 604):** Adujo que “ha formulado lineamientos y puesto en marcha estrategias para contribuir con las capacidades de la Fuerza Pública a la desarticulación de los grupos armados organizados y grupos delincuenciales organizados que generan factores de riesgo para los colombianos y en especial para ciertos grupos poblacionales. De igual forma, la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa prevé entre sus ejes temáticos la ‘Línea de atención’, la cual se trazó para fortalecer el relacionamiento entre los grupos de especial protección constitucional y la Fuerza Pública” (fl. 603). Agregó que la Policía Nacional realizó la difusión e instrucción de la Resolución 1190 de 2018, a las 8 Regionales de Antidisturbios que componen el Escuadrón Móvil Antidisturbios a nivel nacional, y que participa activamente de la Mesa Territorial de Garantías para la labor de los líderes sociales y defensores de derechos humanos de Antioquia.

**8. El Ministerio de Relaciones Exteriores (fls. 621 a 624):** Alegó que no es competente para atender las pretensiones de los accionantes (Dec.

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

869 de 2016 y 9709 de 2017). Añadió que no tiene la facultad de prestar apoyo a las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado o asilo que presenten los nacionales ante otros Estados. Precisó que la Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no está abierta a firma o adhesión por parte de los Estados miembros, pues contó con apoyo unánime de ellos, y que el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe fue firmado por el Estado Colombiano el 11 de diciembre de 2019.

**9. La Unidad Nacional de Protección (fls. 658 a 682 y 1451 a 1456):**

Tras detallar el procedimiento que debe adelantarse para el otorgamiento de medidas de protección, refirió que tiene un rubro específico para cada uno de los elementos de salvaguarda que otorga, como el combustible, con valores de \$1'100.000,00 para vehículos blindados, y \$550.000,00 para los convencionales (Resolución No. 117 de 10 de febrero de 2017), por lo que no es posible atender las solicitudes de incremento de dinero, pues la entidad debe velar por el patrimonio público. Lo mismo ocurre con el pago de peajes y viáticos de hombres de protección, pues el reembolso del monto asumido por el beneficiario exige un trámite previo.

A continuación se refirió a cada uno de los casos presentados por los accionantes, así:

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

Frente al señor Deobaldo Cruz, acotó que sus bases de datos no registran ninguna solicitud del accionante.

En lo que concierne a Martha Lucía Giraldo, precisó que su caso ha sido atendido por la Unidad desde el año 2014; que, en el 2019, el Cuerpo Técnico de Recolección de Análisis de Información (CTRAI) activó la orden de trabajo No. 360918, que se encuentra en proceso de recopilación y análisis de la información suministrada por la accionante y las diferentes entidades con el fin de establecer la situación actual de riesgo. Agregó que en noviembre de 2019 se autorizó la suma de \$417.212 para el combustible del vehículo que tiene asignado, y que el sistema no registra solicitud adicional por ese concepto o por viáticos.

En cuanto al señor Salazar Muñoz, adujo que es atendido desde el año 2012; que en el 2018 fue reevaluado su nivel de riesgo, el cual arrojó un resultado de 52,77%, por lo que, mediante Resolución No. 1981 de 13 de marzo de esa anualidad, le fueron otorgadas medidas de protección; que está próxima a presentarse al CERREM la orden de trabajo No.



135127, órgano que recomendará a la Unidad los elementos de seguridad acordes a la situación del accionante. Añadió que en noviembre de 2019 autorizó la suma de \$1'033.300,00 para el combustible del vehículo blindado; que su base de datos no registra solicitud adicional, y que en ese periodo fueron aprobados algunos días de viáticos.

Respecto de la señora Zuleta manifestó que es atendida desde el año 2013; que el 28 de enero de 2019, el Director de la Unidad Nacional de Protección profirió la Resolución No. 644, en la que adoptó las recomendaciones dadas por el CERREM y le otorgó medidas de protección; que actualmente cuenta con la orden de trabajo No. 362428, en proceso de recopilación de información suministrada por la tutelante y las diferentes entidades, para establecer la situación de riesgo. Frente al Movimiento Ríos Vivos, el CERREM recomendó implementar las medidas de protección relacionadas en el acto administrativo No. 7198 de 2 de octubre de 2019.

En cuanto al señor Zapata, precisó que es atendido desde el año 2014; que en el año 2018 fue ponderado su riesgo en 58.88%, por lo que fueron adoptadas medidas de protección mediante la Resolución No. 7677 de 12 de septiembre de ese año, sin que el accionante hubiera presentado recurso alguno; que en el 2019 se activó la orden de trabajo No. 341836, la cual ya tiene acto administrativo proyectado, para la firma del Director de la Unidad. Agregó que en el mes de noviembre de 2019, se presentó una solicitud de combustible que recibió autorización por \$230.324 y unos días de viáticos para los hombres de protección. Finalmente, manifestó que el Decreto 1066 de 2015 establece que el cónyuge, compañero permanente, hijos y padres del solicitante pueden ser beneficiarios de medidas de protección, siempre que su riesgo sea extraordinario o extremo.





En lo que atañe al señor Laverde, señaló que la Unidad calificó su riesgo en 52.77%, por lo que en Resolución No. 6468, de 2 de agosto de 2018, se adoptaron las medidas de protección recomendadas por el CERREM, y que la reevaluación de los instrumentos de seguridad adoptados debe realizarse a través de un procedimiento, con el fin de verificar los hechos que se alegan.

En cuanto al señor Palacio, sostuvo que en sesión de 14 de enero de 2019, el Grupo de Valoración Preliminar ponderó su riesgo en 53.88%, por lo que el Director de la Unidad, a través del acto administrativo No. 663, de 28 de enero de ese año, le otorgó medidas de protección, ratificadas en Resolución No. 6459 de 5 de septiembre.

Y respecto de la señora Quiróz, refirió que mediante acto administrativo No. 5265, de 5 de julio de 2018, el director de la UNP le otorgó medidas de protección, las cuales fueron ajustadas en Resolución posterior del año 2019, contra la cual se interpusieron recursos que están en trámite.

**10. Policía Metropolitana de San Jerónimo de Montería (fls. 603 a 688):** Manifestó que no ha vulnerado los derechos fundamentales del señor Zapata, pues le ha brindado acompañamiento y medidas de protección. Refirió que figura como denunciante en tres procesos penales que están en



etapa de indagación, y que, en atención a la alerta temprana No. 26 de 2018, ha implementado medidas preventivas para mitigar las amenazas.

**11. La Cruz Roja Internacional (fl. 693):** Puntualizó que es una organización humanitaria, independiente, neutral e imparcial, cuyo objeto es la protección de las víctimas de los conflictos armados y otras situaciones de violencia, por lo que atiende de manera directa a los afectados, sin formar parte de procesos judiciales.

**12. Dirección de carabineros y seguridad rural (fls. 694 a 696):** Alegó su falta de legitimación en la causa, pues no ha vulnerado derechos fundamentales. No se refirió al caso del señor Cruz, porque se adelantan investigaciones disciplinaria y penal ante las autoridades correspondientes.

**13. El Departamento de Policía de Casanare (fls. 703 a 706):** Precisó que atendió las denuncias que hicieron el señor Laverde y el COSSPAC respecto del hurto de dos cámaras de seguridad, habiéndose establecido que su autor fue el adolescente José Andrés Moreno Alarcón. Agregó que ha participado en los comités de justicia transicional de ese departamento y en interlocuciones con líderes sociales.

**14. La Dirección antinarcóticos (fls. 708 a 710):** También alegó que carecía de legitimación, pues no es competente para atender las pretensiones de los accionantes, amén de configurarse un perjuicio irremediable.

**15. La Policía Metropolitana de Santiago de Cali (fls. 713 a 715):** Señaló que “ha desarrollado las acciones a favor de las personas que se encuentran en situación de riesgo y amenazas, ubicando los líderes y lideresas promotores de la defensa de derechos humanos que presentan



amenaza” (fl. 713 vto.). Así, ha coordinado “mesas técnicas inteligénciales de trabajo” entre las unidades de gestión operativa, ha instalado mesas de trabajo para el seguimiento de hechos y amenazas, ha participado en las mesas convocadas por la Unidad Territorial de Víctimas, ha acompañado a los defensores de derechos humanos durante el trámite de estudio de riesgo y reevaluación del mismo, entre otros. Y frente a los casos de las señoras Giraldo puntualizó que la UNP les brindó -con su colaboración- medidas de seguridad.

**16. El Departamento de Policía Urabá (fls. 722 y 723):** Adujo no tener legitimación en el pleito, si se repara en las entidades accionadas.

**17. La Secretaría de Gobierno de Antioquia (fls. 725 a 746):** Tras señalar que carecía de legitimación de causa, hizo referencia al caso de la señora Zuleta y el Movimiento Ríos Vivos, para destacar que el Gobernador, mediante Decreto departamental, creó la ruta de protección específica individual y colectiva de líderes de organizaciones sociales y comunales que se encuentren en situación de riesgo en el territorio, que ha incluido a sus integrantes, implementándose medidas complementarias de hospedaje, alimentación, transporte, etc. hasta que la Unidad Nacional de Protección evalúe el riesgo de los líderes amenazados (fl. 727 vto.). Agregó que esa administración estuvo atenta a las denuncias presentadas, las cuales recibieron respuesta en la mesa de proceso social de garantías, donde, junto con integrantes de la Fiscalía, la UNP y la Fuerza Pública, analizan las investigaciones y denuncias por estigmatización, homicidios, mecanismos de protección y prevención de los líderes sociales.

Puntualizó que cuenta con un Comité interinstitucional para la respuesta rápida de las alertas tempranas expedidas por la Defensoría del Pueblo, que incluye acompañamiento técnico y logístico en la actualización de los



planes de prevención y contingencia, así como la identificación de las necesidades de los municipios frente a los desplazamientos masivos con arribo a Medellín. Añadió que mediante Decreto No. 2019070000192, la gobernación creó la ruta de protección individual y colectiva a líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, con el fin de abrir espacios inmediatos que garanticen los derechos de quienes reciban amenazas en el territorio, quienes tendrán que acudir ante la Secretaría del Interior y/o de Gobierno municipal del lugar donde se encuentren. Estas entidades deberán implementar las medidas de prevención y protección a que haya lugar, realizando una valoración preliminar del riesgo -que podrá solicitarse por el Grupo de Valoración Preliminar de la UNP-, y de requerirse medidas de protección que no estén al alcance de la entidad municipal, el caso se remitirá a la Secretaría del Interior y/o Gobierno, quien, si tampoco cuenta con la capacidad, lo enviará al Programa de Prevención y Protección de carácter nacional (fl. 735).

**18. La Hidroeléctrica Ituango S.A., y Empresas Públicas de Medellín (fls. 1117 a 1123):** Manifestaron que EPM es quien tiene a su cargo la gestión social del Proyecto Hidroeléctrico Pescadero Ituango, y que desde el año 2011 adelanta un trabajo institucional alrededor de los derechos humanos, como paso fundamental para la construcción de relaciones de confianza con los grupos de interés.

Se pronunciaron sobre los casos de la señora Zuleta y el Movimiento Ríos Vivos, conocidos por ejercer un trabajo de oposición al proyecto en los municipios de influencia, y resaltaron, de una parte, que han puesto en conocimiento de la Defensoría del Pueblo y de la Fiscalía General de la Nación los homicidios cometidos en personas que integran ese movimiento, pues rechazan cualquier tipo de violencia o estigmatización en contra de las comunidades y sus líderes, y de la otra, que participaron en la Mesa



Técnica dispuesta por el Juez 75 Penal Municipal con función de control de garantías.

Alegaron su falta de legitimación en la causa, pues las pretensiones de los accionantes no guardan relación con una presunta acción u omisión suyas, a lo que añadieron que si bien es cierto que la ejecución del proyecto ha generado oposición e inconformismo en algunos sectores de la comunidad, también lo es que han construido buenas relaciones y canales de respeto por las diferencias étnicas, culturales y de opinión.

**19. La Fiscalía General de la Nación (fls. 1138 a 1151):** Señaló que la tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, porque si los accionantes pretenden que los procesos se reasignen a la Unidad Especial de Investigación, deben agotar el procedimiento establecido en la Resolución 0-0985, de 15 de agosto de 2018.

Agregó que mediante Resolución No. 2, de 30 de noviembre de 2017, el Fiscal General, junto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aseguró que las investigaciones por delitos cometidos en contra de los defensores de derechos humanos se adelantarían de acuerdo con el estándar internacional de la debida diligencia, y que, para enfrentar los retos impuestos por el AFP, la estructura de la entidad fue modificada por el Decreto Ley 898 de 2017. Por eso fue creada la Unidad Especial de Investigación, con el fin de perseguir judicialmente los delitos y las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres contra los defensores de derechos humanos, las organizaciones sociales y políticas, o que amenacen o atenten contra quienes participen en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

Destacó que ha fortalecido los mecanismos de articulación con las organizaciones de la sociedad civil; que trabajan directamente con las víctimas y sus familias en la investigación de los delitos que los afectan; participa en espacios interinstitucionales como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la Mesa Nacional de Garantías, en la que lidera el subgrupo de investigaciones penales y disciplinarias, mediante un “trabajo mancomunado con los voceros políticos de las plataformas de derechos humanos en el análisis de diversos temas relaciones con las garantías judiciales” (fl. 1145), y que, en atención a la estructura de la institución, no es competente para atender las peticiones formuladas por cada uno de los accionantes, pues son los fiscales delegados quienes, en el marco de sus funciones, deberán darle el trámite que legalmente corresponda.

A continuación, se pronunció sobre los casos de los accionantes, así:

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

En relación con la señora Zuleta y el Movimiento Ríos Vivos adujo que está adelantando un análisis sobre “la posibilidad de asociar los casos de amenazas, relacionando los posibles patrones y características comunes de las víctimas en relación con este delito, conforme a su actividad como integrantes del movimiento y estableciendo qué organizaciones y/o grupos al margen de la ley son los artífices de la mencionada conducta criminal” (fl. 1148), informe que estará finalizado para el primer semestre de 2020. Agregó que el caso Ríos Vivos requiere el esfuerzo integral de la Fiscalía General de la Nación, pues esa organización está conformada por 15 plataformas sociales, “las cuales no comparten necesariamente los mismos propósitos específicos, y relaciona una amplia área de la geografía Colombiana (occidente, norte y bajo cauca antioqueño), cuya diversidad de afectaciones podría abarcar múltiples delitos, relaciones, características victimológicas y victimarios” (fl. 1148 vto.).

En lo que concierne al señor Zapata y la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba, señaló que la UEI implementó una estrategia de conocimiento y avance procesal a partir de nueve casos de homicidio ocurridos en ese departamento, que arrojó como resultado la presencia de estructuras criminales como “Los Chaparros”, “el Clan del Golfo” y los “Pacificadores”.



En cuanto al señor Alejandro Palacio y los miembros de la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (ACREES), manifestó que la Dirección de apoyo a la investigación y análisis para la seguridad ciudadana viene indagando los hechos ocurridos el 20 de noviembre de 2019, “cuando en el edificio del programa de ingeniería civil de la Universidad Piloto... fue encontrado un panfleto en el que se profieren amenazas de muerte” contra varios líderes, entre ellos el accionante, suscrito por el Bloque Capital de las Águilas Negras (fl. 1149).

Frente al caso de la señora Quiróz puntualizó que la Fiscalía 02 de Vida, adscrita a la Dirección Seccional Magdalena, investiga la tentativa de homicidio que fue relacionada por la accionante, la cual se encuentra en etapa de indagación, por lo que ese despacho está recolectando elementos materiales probatorios suficientes para esclarecer los hechos y los autores materiales. Agregó que la accionante está procesada por el delito de concierto para delinquir agravado, en concurso con el de rebelión, proceso que está a la espera de continuar la audiencia preparatoria (fls. 1415 y 1416).

Finalmente, “con respecto a las organizaciones que representan el resto de accionantes, la Fiscalía General de la Nación tiene registradas múltiples noticias criminales, las cuales han dado lugar a procesos que se encuentran en etapa de indagación a cargo de la Delegada contra la Seguridad Ciudadana con el correspondiente apoyo de la Unidad Especial de Investigación” (fl. 1149 vto.).

**20. El Juzgado 1º Penal del Circuito de Cartagena, con funciones de conocimiento (fl. 1250):** Sostuvo que, en el marco del proceso penal adelantado contra la señora Quiróz y otros, conoció del recurso de





apelación que se presentó contra la decisión de imponerle medida de aseguramiento, la que revocó para ordenar la libertad de los investigados.

**21. La Alcaldía de Santiago de Cali (fl. 1407):** Alegó que no ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes. Con todo, puntualizó que el Alcalde, a través de la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana – Subsecretaría de Derechos Humanos y Construcción de Paz, adquirió el “compromiso con los defensores y defensoras de derechos humanos y reconoce públicamente esta labor que de manera voluntaria, perseverante, está orientada a la defensa de derechos humanos, garantizando los derechos y libertades sociales, económicos, políticos, entre otros” (fls. 1407 y vto.).

**22. La Defensoría del Pueblo (fl. 1441):** Se pronunció sobre el caso de la señora Quiróz para señalar que, mediante oficio de 8 de febrero de 2019, le remitió a la UNP una solicitud para que adelantara el estudio de su nivel de riesgo y le brindaran medidas de protección, teniendo en cuenta el contexto que atraviesan los líderes sociales y la alerta temprana emitida por esa entidad. Igualmente, trasladó la denuncia a la Fiscalía General de la Nación, para esclarecer los hechos que ella denunció. Añadió que en virtud de una petición radicada por el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, en la que manifestó que la señora Quiróz fue víctima de un atentado con arma de fuego, el 17 de enero de 2020, le solicitó a la UNP el refuerzo de las medidas de protección y a la Fiscalía adelantar las investigaciones a que hubiere lugar.

**23. Intervenciones Amicus Curiae (fls. 607 a 620 y 1067 a 1087):** En síntesis, el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y la Facultad de

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

Jurisprudencia de la Universidad del Rosario manifestaron la necesidad de declarar el estado de cosas inconstitucional, ante la violencia generalizada contra los líderes sociales, pues según sus bases de datos han sido asesinados más de 749 defensores -en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2019, a lo que agregaron que si cada uno de los líderes sociales y defensores radicara una acción de tutela para la defensa de sus derechos fundamentales, causaría una inmensa congestión judicial.

Por su parte, Diana Isabel Guiza Gómez, estudiante de Doctorado en Ciencia Política y Estudios de Paz de la Universidad de Notre Dame; María Paula Saffon Sanín, Coordinadora del área de litigio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Juan G. Albarracín Dierolf, Director del Programa de Ciencia Política de la ICESI; Juan Pablo Milanese, Jefe del Departamento de Estudios Políticos de la ICESI e Inge H. Valencia Peña, Jefe del Departamento de Estudios Sociales de la ICESI, apoyaron las pretensiones de los accionantes, toda vez que “la violencia contra líderes y defensores de derechos humanos es generalizada y su extinción exige la adopción de medidas comprehensivas y estructurales” (fl. 1067).

Señalaron que “el Estado no ha implementado las medidas especiales que previó el AFP para enfrentar adecuadamente y erradicar esos riesgos... Más grave aún, el actual gobierno adoptó una política de seguridad que es menos protectora que aquellas medidas” (fl. 1068), pues el Plan de Acción Oportuna (PAO) “viola el principio de integralidad, así como la obligación de progresividad y la consecuente prohibición de regresividad, en la medida en que reduce la acción estatal solo a algunos de los aspectos que comprenden las obligaciones de respeto, garantía y protección del derecho a defender derechos, que habían sido previstos por los programas contemplados en el AFP y desarrollados en normas posteriores”. Así, el PAO desatiende asuntos como la legitimación de la oposición política y el



ejercicio del derecho de protesta; los mecanismos concretos para adoptar formas de autoprotección con enfoque diferencial de género, étnico, racial y campesino; la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de la violencia contra líderes sociales, y un plan completo de desmantelamiento del fenómeno paramilitar y otros factores de riesgo, “dejando intactas las condiciones que generan riesgos especiales para líderes sociales y otros sectores que participen en política” (fls. 1076 y 1077).

### **LA SENTENCIA IMPUGNADA**

La juez amparó el derecho fundamental a la defensa de los derechos humanos de todos los accionantes y, en consecuencia, dispuso:

**Segundo: ORDENAR** a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, en su condición de cabeza del ejecutivo, que reactive la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías que se requieran para efectuar el diálogo que permita definir soluciones a las vulneraciones de derechos planteadas por los accionantes, con participación de estos y de las demás autoridades, organismos y comunidades involucradas, dentro de un marco de concertación, a partir del cual se definan en conjunto, con la participación activa de todos los intervinientes y sin imposición de alguno de ellos las políticas públicas más efectivas para resolver las problemáticas del ejercicio del derechos de defensa de los derechos humanos y ofrecer garantías a líderes y lideresas que se dediquen a esa labor, sin perjuicio de las demás funciones y temáticas por abordar, propias de esas mesas. En su desarrollo, deberá garantizarse la continuidad mediante reuniones con una periodicidad no inferior a los tres meses, salvo que existan situaciones apremiantes que ameriten reuniones extraordinarias, así como también se asegurará que a ellas concurren las autoridades que directamente comprometan al Estado, en aras de la celeridad administrativa.

Para tal cumplimiento contará la accionada con el término de **DOS (2) MESES** siguientes a la notificación de este fallo, precaviendo que, de perdurar el confinamiento declarado por el estado de emergencia económica, social y ecológica, deberá garantizarse la participación de todos los actores mediante las herramientas tecnológicas necesarias.



**Tercero: ORDENAR** a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA que en la Mesa Nacional de Garantías que se reactive, se analicen también los siguientes temas:

a) El cumplimiento de las garantías de seguridad en el acuerdo de paz y la implementación de las normas expedidas en el marco del “Fast Track”.

b) La elaboración e implementación de una política pública de garantías de seguridad para la defensa de los derechos humanos, con participación de las organizaciones de los derechos humanos y de la sociedad civil.

c) La implementación de la Resolución 1190 de 2018 y la adopción de protocolos departamentales y/o regionales por parte de las autoridades territoriales.

d) El diseño de una metodología para las sesiones de trabajo del CIPRAT que involucre la creación de un plan de acción articulado institucionalmente para responder las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, que garantice su verificación, respuesta y seguimiento. Además, que la CIPRAT presente informes a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). Así también, la activación de rutas de respuesta rápida por parte de instituciones del Estado, tanto a nivel local, regional y nacional en caso de que se presente una situación de amenaza, agresión, estigmatización, captura ilegal, etc.

e) La adopción y ejecución del programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos consagrado en el Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016; el funcionamiento de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos (CIGMujeres), con el fin de brindar las garantías de seguridad diferenciadas para las agresiones particulares de las que son objeto las defensoras de derechos humanos y líderes sociales; la implementación territorial del Programa Integral, concretada en las Mesas de Garantías para Mujeres Líderesas, Defensoras y sus Organizaciones y que tengan como finalidad la elaboración de un Plan de Acción Territorial que aterrice el programa integral al contexto departamental.

f) La implementación de manera efectiva e integral del Decreto 660 de 2018, asignando a sus componentes el presupuesto necesario y las condiciones adecuadas para su funcionamiento. Asimismo, que se de celeridad en la creación del reglamento interno del



Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del Protocolo de Protección para Territorios Rurales y de unos criterios de priorización y focalización generales para la intervención de las comunidades y organizaciones en los territorios objeto de la adopción de medida.

g) El establecimiento y difusión en el mapa de competencias en materia de prevención y protección de líderes sociales y ambientales en los que se haga especial énfasis en las obligaciones y garantías que deben dar las administraciones municipales y departamentales.

i) La implementación del enfoque diferencial, étnico racial, de género y cultural en cada una de las fases de evaluación y adopción de medidas por parte de la UNP, para que estas se adapten a las condiciones propias de los territorios y reconozcan los patrones diferenciales de violencia.

j) El cumplimiento de los Decretos 2252 de 2017 y 660 de 2018, a fin de implementar medidas integrales de prevención, seguridad y protección para los promotores comunitarios de paz y convivencia.

k) El establecimiento de una comisión de derechos humanos en la mesa de diálogo y concertación del gobierno con las comunidades para el tema de cultivos de uso ilícito.

l) La revisión del cumplimiento de las funciones por las entidades que conforman la Comisión Intersectorial, especialmente en cuanto a la respuesta rápida a las Alertas Tempranas y al procedimiento establecido en el Decreto 2124 de 2017. En particular, deberá revisarse el tema de cara a las alertas tempranas a la Defensoría del Pueblo respecto del Valle del Cauca y de Córdoba.

m) La creación del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la estigmatización.

n) El reconocimiento de manera pública a nivel nacional y territorial de la labor del Movimiento Ríos Vivos Antioquia, la legitimidad de defender los ríos de Colombia y el riesgo en que se encuentran el movimiento y los líderes y lideresas sociales.

Las Mesas de garantías territoriales respectivas, además de los temas ya definidos, deberán abordar en particular el análisis y definición concertada de los siguientes asuntos:

ñ) El reconocimiento y fortalecimiento de la Guardia Indígena del Resguardo Jagual en el Río Chintadó.



o) La definición e implementación de las medidas de protección comunitarias, respecto de la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior, para su comunidad JAGUAL, RESGUARDO JAGUAL RIO CHINTADÓ.

p) La implementación del protocolo de protección para territorios rurales, y apoyo de la actividad de denuncia en el Municipio de Puerto Asís.

q) La incorporación en los planes de prevención y protección de los Municipios afectados por Hidroituango y en el plan departamental, el plan de protección y en el plan Departamental el plan de protección y protección del Movimiento Ríos Vivos.

r) La definición de proyectos de fortalecimiento de las organizaciones y del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y del COSPACC. Se proponen viviendas en tapia (blindaje ancestral) con medios de comunicación que permitan informar sobre las distintas situaciones que se están viviendo en el territorio. Para las áreas urbanas se sugieren viviendas con medios tecnológicos de protección, cámaras, puertas blindadas, etc. Y se requiere una fuerte visibilización y amplio respaldo institucional para los espacios en donde se reúnen los integrantes del movimiento.

s) La expedición de una directiva que tanto las autoridades militares y de policía que tienen mando en los 12 municipios impactados por Hidroituango cesen y/o se abstengan de realizar actos de estigmatización de los afectados con el proyecto de Hidroituango que hacen parte del Movimiento.

t) El diseño y ejecución del Protocolo de gestión del Plan de prevención y protección del Movimiento Ríos Vivos.

**Cuarto: ORDENAR** a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA que promueva una campaña permanente, con alcance territorial y orientada al público en general, para el reconocimiento, respeto y respaldo de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos, a través de medios de comunicación tanto públicos como privados.

La misma deberá realizarse de manera periódica. Las gestiones necesarias deberá iniciarlas dentro del **MES** siguiente a cuando se levante el estado de emergencia declarado, y las emisiones publicitarias, en todo caso, deberán iniciar dentro de los **DOS MESES** posteriores a aquel levantamiento.



**Quinto:** **ORDENAR** a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** que, dentro de las **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS** siguientes a la notificación de esta decisión, adopte las medidas necesarias para dar prioridad a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos en contra de líderes y lideresas que defienden los derechos humanos (defensores y defensoras de derechos humanos) y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. De ser el caso, en que la entidad carezca de las herramientas necesarias para la efectividad de la labor tanto en términos de presupuesto suficiente, personal suficiente, medios tecnológicos idóneos y suministros necesarios, deberá desarrollar un estudio sobre el tema presupuestal y solicitar su asignación como corresponda dentro de los **TRES MESES** siguientes a que se levante el estado de emergencia declarado y vigente. Entre tanto, deberá organizar lo pertinente para que se cumpla con la priorización de las investigaciones sobre los delitos cometidos en contra de los defensores y las defensoras de los derechos humanos en el país.

**Sexto:** **ORDENAR** a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** que, si aún no lo ha hecho, efectúe la implementación de la Resolución 1810 de 2002 y la Directiva 002 de 2017.

**Séptimo:** **ORDENAR** a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** que, dentro de las **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS** siguientes a la notificación de esta decisión, inicie las gestiones necesarias para la efectiva promoción, divulgación y aplicación de la Directiva 002 de 2017, acerca de la labor de los líderes y lideresas sociales por parte del estado.

**Octavo:** **ORDENAR** a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** que, en el término de **TRES (3) DÍAS**, si aún no lo ha hecho, inicie el proceso pertinente para evaluar si las personas de confianza que sugiere pueden serle asignados dentro del esquema de seguridad y para su protección y, de cumplir los requisitos legales para tal efecto, los elija con preferencia a cualquiera otros. De hallar que no cumplen con dichos requisitos, la Unidad deberá brindarles la capacitación necesaria a aquéllos hombres 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. Tal nueva asignación deberá cumplirse a más tardar dentro de los **QUINCE (15) DÍAS** siguientes a la notificación de este fallo.

**Noveno:** **ORDENAR** a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** hacerse cargo de los gastos completos del esquema de protección asignado a **MARTHA LUCÍA GIRALDO, ÓSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ, ARNOBI DE JESÚS**



**ZAPATA MARTÍNEZ,** , inclusive los pertinentes al valor de parqueadero y gasolina de los vehículos asignados, viáticos de los sujetos de protección, peajes, entre otros. De ser el caso, la entidad misma deberá realizar las gestiones necesarias para la adecuación del presupuesto.

**Décimo: ORDENAR** a la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS** que realice el estudio de factibilidad de la petición de reubicación ( dentro de los 10 días siguientes, sin perjuicio de que requiera documentación o información adicional por parte del actor, caso en el cual podrá solicitarla y contestar su petición en los términos de ley.

**Décimo primero: ORDENAR** a la **POLICÍA DE PUTUMAYO** que adelante de manera prioritaria la investigación disciplinaria derivada de los hechos denunciados por el actor **DEOBALDO CRUZ** y que permita definirla, para lo cual se le concederá un término de **TREINTA 30 DÍAS** siguientes a la notificación de esta decisión.

**Décimo segundo: EXHORTAR** al Ministerio de Defensa a que observe en lo sucesivo y sin falta el cumplimiento a la Resolución 1129 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.

**Décimo tercero: EXHORTAR** al Ministerio de Defensa a que continúe realizando la labor de formación de los integrantes de la fuerza pública en sus intervenciones frente a la protesta social.

**Décimo cuarto: ORDENAR** a la **PERSONERÍA DE PUERTO ASÍS** que, si aún no lo ha hecho, dentro de las **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS** siguientes a la notificación de esta decisión imparta el trámite correspondiente en derecho, a la denuncia presentada por el señor **DEOBALDO CRUZ** el 5 de julio de 2019, con la prevalencia que le asiste en razón de tratarse de un líder que defiende derechos humanos.

**Décimo quinto: ORDENAR** a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** que, en el término de **TRES (3) DÍAS**, si aún no lo ha hecho, inicie el proceso pertinente para reevaluar la situación actual del riesgo de **ÓSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ,** y **MILENA QUIRÓZ JIMÉNEZ,** y las medidas de protección adoptadas, para que éstas sean adecuadas al contexto de desempeño de labores de defensa de los derechos humanos. De hallar que no





cumplen con dichos requisitos, la Unidad deberá adoptar las medidas que permitan su efectiva protección, observando en todo caso el enfoque diferencial necesario para este tipo de medidas. Tal proceso deberá cumplirse a más tardar dentro de los **QUINCE (15) DÍAS** siguientes a la notificación de este fallo.

**Décimo sexto:** **ORDENAR** al **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** que, en el término de cinco (5) días, si no lo ha hecho ya, efectúe el trámite que en derecho corresponda para la ejecución de las Medidas Cautelares ordenadas por la CIDH a favor de **ÓSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ**, respecto del Proceso Campesino y Popular del Municipio de La Vega, perteneciente al Movimiento Marcha Patriótica.

**Décimo séptimo:** **ORDENAR** a la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** que, en el término de **TRES (3) DÍAS**, inicie el proceso pertinente para evaluar la situación del riesgo de la familia de **ARNOBI DE JESÚS ZAPATA MARTÍNEZ** y, de hallar evidenciado el riesgo, sin excusa alguna en asuntos administrativos o presupuestales, disponga en favor de aquéllos las medidas de protección necesarias, observando en todo caso el enfoque diferencial para este tipo de medidas. Tal proceso deberá cumplirse a más tardar dentro de los **QUINCE (15) DÍAS** siguientes a la notificación de este fallo.

**Décimo octavo:** **ORDENAR** a la **UNIDAD DE VÍCTIMAS** que resuelva, a más tardar dentro de los **CINCO (5) DÍAS** siguientes a la notificación de este fallo, la petición relativa a alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud (subsistencia mínima), de acuerdo a las condiciones del hogar después de la ocurrencia del hecho victimizante de **ARNOBI DE JESÚS ZAPATA MARTÍNEZ** y su núcleo familiar.

**Décimo noveno:** **ORDENAR** a la **PROCURADURÍA DELEGADA PARA EL MINISTERIO PÚBLICO EN ASUNTOS PENALES** que, en el marco de sus competencias, brinde vigilancia especial al proceso penal que se lleva actualmente en contra de **MILENA QUIRÓZ JIMÉNEZ**, que fuera expuesto dentro de este asunto.

Para arribar a esa conclusión, la juzgadora encontró satisfechos los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo. Luego se ocupó de estudiar la naturaleza de la labor de defensa de los derechos humanos, la especial protección que se reconoce a las personas que la ejercen, la realidad nacional de esa misión y su falta de competencia para declarar el estado de cosas inconstitucional (ECI).



En ese estudio, reconoció que en Colombia era “un hecho notorio, lamentable y deplorable la violación a derechos a los líderes y lideresas que defienden los derechos humanos”<sup>5</sup>, conclusión que basó en el artículo titulado “El derecho a defender los derechos humanos como un derecho autónomo”, publicado por Marta González Domínguez en la Revista IIDH, en la sentencia T-590 de 1998 proferida por la Corte Constitucional, y en el informe publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los defensores y defensoras asesinados en el año 2019.

Pese a ello, negó las pretensiones relaciones con el cumplimiento “de buena fe de las garantías de seguridad establecidas en el Acuerdo de Paz y... la implementación de las normas expedidas en el marco del ‘Fast Track’”; la elaboración e implementación de “una Política Pública de Garantías de Seguridad para la defensa de los derechos humanos con participación de las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil; convocar y participar en las cesiones de (SISEP), Instancia de Alto Nivel (IAN) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS); Implementar la Resolución 1190 de 2018”; “Diseñar una metodología para las sesiones de trabajo del CIPRAT; ejecutar el Decreto 1314 de 2016; implementar el Decreto 660 de 2018; compilar, junto con el Ministerio Público, en un Decreto Único Reglamentario, los diferentes instrumentos legales que tratan temas relacionados con las garantías del Derecho a defender derechos humanos”; “establecer y difundir un mapa de competencias en materia de prevención y protección de líderes sociales y ambientales en los que se haga especial énfasis en las obligaciones y garantías que deben dar las administraciones municipales y departamentales”, así como las encaminadas a exhortar la Presidencia de

---

<sup>5</sup> Sentencia de primera instancia, p. 59.

República de Colombia



Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil

la República a firmar la Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y firmar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la información; ni la de ordenar a la Procuraduría General de la Nación que difunda un mapa de competencias en materia de prevención y protección de líderes sociales y ambientales en los que se haga especial énfasis en las obligaciones y garantías que deben dar las administraciones municipales y departamentales”, toda vez que no podía ordenar la creación de políticas públicas, en virtud del principio de independencia de poderes y los efectos “*inter partes*” de la acción de tutela.

No obstante, halló viable la reactivación de las Mesas Nacional y Territoriales de Garantías, con el fin de concertar las medidas más efectivas para resolver las problemáticas del ejercicio del derecho de defensa de derechos humanos, en las que, además, deben analizarse temas puntuales que los accionantes propusieron como pretensiones constitucionales.

Encontró probada la necesidad de implementar el enfoque diferencial, étnico racial, de género y cultural en la fase de adopción de medidas de seguridad a nivel personal y familiar, pues así lo reconocen el bloque de constitucionalidad y el ordenamiento jurídico interno.

Sobre las peticiones dirigidas a la Fiscalía General de la Nación, puntualizó que la herramienta más eficiente para la protección de líderes y lideresas que defienden los derechos humanos es que las investigaciones penales se adelanten de manera efectiva, con el fin de esclarecer los hechos y las personas u organizaciones que cometen las conductas punibles y, de este modo, imponerles la sanción correspondiente. Por estas razones, resaltó que deben priorizarse los casos en los que se vean involucrados defensores de derechos.



También señaló que la promoción, divulgación y aplicación de la Directiva 002 de 2017, sobre la labor de los líderes y lideresas sociales, se ajustaba en un todo al deber de protección estatal de quienes defienden derechos humanos, por lo que le ordenó a la Procuraduría General de la Nación iniciar la difusión.

Agregó que como el Ministerio de Relaciones Exteriores no se pronunció sobre las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Proceso Campesino y Popular del Municipio de La Vega, perteneciente al Movimiento Marcha Patriótica, debía ordenar el trámite correspondiente para su materialización.

Finalmente, tras analizar los hechos alegados por cada uno de los accionantes y de concluir que todos ellos eran sujetos de especial protección dada su situación de vulnerabilidad derivada del ejercicio de la defensa de derechos humanos, les concedió las súplicas solicitadas, en los términos como quedaron transcritas.

## LA IMPUGNACIÓN

1. La Fiscalía General de la Nación pidió revocar los numerales 5º y 6º de la sentencia, toda vez que (i) no se cumple con el requisito de subsidiariedad; (ii) no se demostró la configuración de un perjuicio irremediable respecto de la entidad; (iii) el fallo establece efectos “*inter comunis*”; (iv) esa institución ha aplicado la política de priorización de casos y situaciones con el propósito de avanzar en el esclarecimiento de las conductas que atentan contra los defensores de derechos humanos, “de la mano de la ‘Estrategia de investigación y judicialización de delitos contra defensores de derechos humanos 2016 – 2020’, la cual contempla la aplicación de la Directiva No. 002 del 30 de noviembre de 2017, e incluye



acciones específicas para la investigación de amenazas en contra de dicha población”; (v) ha fortalecido dicha estrategia desde la Unidad Especial de Investigación (UEI), y (vi) los hechos delictivos que han afectado a los tutelantes han sido investigados por la Fiscalía.

Explicó que las pretensiones de los accionantes están dirigidas a que el juez constitucional ordene la reasignación de los procesos que actualmente se adelantan ante los fiscales delegados a la Unidad Especial de Investigación (UEI), y que con ese propósito pueden solicitar que se varíe la asignación, según lo establecido en el acto administrativo No. 0-0985, de 15 de agosto de 2018, sin que hubieren acreditado la ocurrencia de un perjuicio irremediable respecto de esa investigación.

Agregó que la Corte Constitucional es la única autoridad judicial que puede modular los efectos de los fallos en el marco de una acción de amparo, y que, por tanto, la sentencia excedió las atribuciones de los jueces de instancia, pues, de acatarlo, la Fiscalía tendría que priorizar todos los procesos de todas las personas que se identifiquen como líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Señaló que las órdenes emitidas por la juzgadora carecen de claridad, pues la misma política<sup>6</sup> de la institución prioriza las investigaciones de los delitos cometidos contra estos ciudadanos, la cual, en modo alguno, implica la reasignación del caso. Puntualizó que mediante la Resolución No. 0-1334, de 30 de julio de 2014, se organizaron los Comités de Priorización a nivel nacional y seccional, los que pueden, entre otros aspectos, estudiar la priorización de casos y situaciones, y que la situación de amenazas contra defensores de derechos está priorizada a través del acto administrativo No.

---

<sup>6</sup> Directiva 002 de 2015.



0-339, de 4 de abril de 2018, modificada por la Resolución 0-395, de 4 de abril de 2019.

Finalmente, manifestó que el acto administrativo al que hizo referencia el juzgado, en el numeral 6º de la orden proferida, no está relacionado con la temática de la tutela, y reiteró los avances en las investigaciones por amenazas que sufrieron los accionantes.

2. El Ministerio de Relaciones Exteriores señaló que sí se pronunció sobre las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a lo que agregó que la juez no podía declarar un incumplimiento, pues el objeto de la acción de tutela no guarda relación con ellas, sin que el Ministerio tenga competencia para implementarlas.

Con todo, precisó que las medidas de seguridad ordenadas por la CIDH fueron otorgadas<sup>7</sup> a favor de 384 dirigentes del Movimiento Marcha Patriótica, y no a todos los miembros y organizaciones adscritas; que la cancillería celebró 3 reuniones de seguimiento y concertación con los voceros de esa organización; que el 31 de enero de 2020 llevó a cabo un nuevo encuentro con el fin de dar impulso al cumplimiento de los compromisos adquiridos por la UNP y el Ministerio del Interior; que ha remitido a la Comisión cinco (5) informes de Estado en los que ha puesto de presente información de las entidades estatales en materia de implementación de las cautelas ordenadas y que, en todo caso, su materialización le corresponde verificarla a cada una de las entidades concernidas, de conformidad con el ordenamiento interno.

---

<sup>7</sup> Mediante Resolución No. 30 de 5 de mayo de 2018.



3. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República reiteró su falta de legitimación en la causa, amparado en el artículo 6º del Decreto 1784 de 2019. Precisó que el sector administrativo de la Presidencia está integrado por el Departamento Administrativo y otras entidades adscritas a ella, así como por el conjunto de servicios auxiliares del Presidente de la República. Que, según el artículo 1º del Decreto 1784 de 2019, el Departamento Administrativo de la Presidencia tiene como denominación abreviada la de “Presidencia de la República”, cuya representación legal radica en cabeza de su director, a través de la Secretaría jurídica de la entidad, y sus funciones están encaminadas a prestar apoyo logístico y administrativo al Presidente de la República.

En este sentido, añadió que el Jefe de Estado, de Gobierno y suprema autoridad administrativa no es representante legal ni judicial de entidad alguna, pues el artículo 115 de la Constitución Política establece que en cada negocio particular el Gobierno se constituye con él y el Ministerio o Director de Departamento correspondiente, razón por la cual los actos del primer mandatario tienen valor y fuerza cuando sean suscritos y comunicados por el Gobierno, hecho por el cual se hace responsable el Ministerio o el Director del ramo respectivo (art. 159, CPACA).

A propósito de las órdenes proferidas por la juzgadora, señaló que no siempre la Presidencia de la República representa al Estado – Nación, lo que sólo tiene lugar cuando la reclamación se relaciona con sus propias funciones y no con las del Presidente, ni con las de los demás miembros del Gobierno Nacional, puntualizando que, según la Ley 1784 de 2019, la Presidencia no tiene funciones respecto de la garantía de los derechos de los accionantes, máxime si se considera que la Mesa Nacional de Garantías no está en cabeza de esa entidad, sino del Ministerio del Interior (Dec.



2893/2011). Por eso las órdenes emitidas implican una extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Con todo, manifestó que como consecuencia del Acuerdo de Paz se promulgó el Acto Legislativo No. 002 de 2017, por medio del cual se adicionó un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación de un conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-630 de 11 de octubre de 2017, en la que, además, puntualizó que los órganos y autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias, debían realizar sus mejores esfuerzos para el cumplimiento del Acuerdo, para lo cual “gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello”.

Desde esta perspectiva, sostuvo que el Estado Colombiano viene cumpliendo de buena fe las garantías de seguridad establecidas en el Acuerdo de Paz. Es así como desde su firma ha trabajado en su implementación, expidiendo 103 normas que incluyen 6 actos legislativos, 42 leyes, 53 decretos ordinarios, 36 decretos ley y 2 directivas presidenciales, unas de la cuales referenció.

4. La Unidad Nacional de Protección puntualizó que la juez desconoció el marco legal que la regula, puesto que el proceso de asignación de hombres de confianza y/o con enfoque diferencial, por postulación de hojas de vida de los beneficiarios, se adelanta a petición estricta del interesado cuando el CERREM recomienda esta opción, considerando las características que rodean cada caso en particular, como costumbres de pueblos indígenas, afro y/u otros tipos de poblaciones de especial protección. Añadió que si los beneficiarios no ejercen la facultad de



*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

postulación en el término establecido, la entidad procede a asignar hombres con enfoque diferencial de las correspondientes uniones temporales.

Agregó que no puede iniciar un proceso de capacitación de hombres de seguridad, sin considerar unos requisitos mínimos, como son conocimientos y experiencia que se relacione con la protección de personas. Señaló, además, que para garantizar la prestación de servicios de manera oportuna e ininterrumpida, la UNP suscribe contratos con operadores privados, quienes son autónomos e independientes en los procesos de selección, garantizando que el personal que se elija sea idóneo para la labor.

Resaltó que destinar recursos económicos que no estaban presupuestados provoca un detrimento en el patrimonio público asignado a la UNP y a una posible sanción penal y disciplinaria. Por eso, resaltó que cuenta con un procedimiento específico para el reconocimiento y pago de los diferentes conceptos, como combustible, viáticos y peajes, los que siempre tendrán que estar soportados mediante documentos idóneos. Así las cosas, manifestó que la Unidad no puede reconocer ilimitadamente los gastos que se generen dentro de los esquemas de seguridad de protección, pues existen unos límites presupuestales establecidos con base a estudios de consumo, con el propósito de establecer un máximo de recursos aprobados y porque, de acoger las órdenes emitidas en el fallo, se vulneraría el derecho a la igualdad respecto a los otros miles de beneficiarios.

Precisó que a los señores Salazar, Giraldo, Zapata y  
les ha sido aprobado el monto respectivo por combustible; que algunos recibieron viáticos por ciertos días, pero ninguno de ellos solicitó el



reembolso por concepto de peajes, lo que significa que la entidad -en ningún momento- ha negado su pago.

Frente a la orden de reevaluar el riesgo de los señores Salazar, “Suárez” y Quiróz, sostuvo que no cumplieron con el requisito de subsidiariedad de la tutela, pues según el parágrafo 2º del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, los beneficiarios pueden realizar esa petición directamente a la entidad, por hechos sobrevivientes. Con todo, señaló que respecto a ellos se está adelantando el trámite respectivo.

Respecto de la protección extensiva al núcleo familiar del señor Zapata, puntualizó que mediante comunicación interna No. MEM20-00001644, de 27 de enero de 2020, le solicitó al Grupo de Trámites de Emergencia que verificara de forma inmediata si el componente familiar del beneficiario tenía un riesgo inminente, y si dichas personas cumplían con los requisitos para ser parte del programa de protección. En misiva del 3 de febrero pasado se recomendó vincular a la señora Lina Marcela Gómez al esquema de protección del accionante, mientras se realiza el estudio del nivel de riesgo; no obstante, en caso “de que el accionante considera que su cónyuge debe tener medidas individuales de protección por parte de esta Entidad, la cónyuge deberá agotar el procedimiento ordinario previsto..., demostrando sumariamente que en efecto existen amenazas en su contra y su situación como población objeto del Programa de Prevención y Protección de la Unidad Nacional de Protección”<sup>8</sup>

Finalmente, adujo que el plazo otorgado por la juzgadora para el cumplimiento de las medidas era irrisorio, si se considera la actual situación de pandemia.

---

<sup>8</sup> Escrito de impugnación de la UNP, p. 21.



**Intervención de la Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda.** Tras reiterar, en lo basilar, los hechos alegados y de resaltar la situación de violencia que enfrentan los defensores de derechos humanos, pidió confirmar la sentencia.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia del Tribunal Superior.**

Como los diez (10) accionantes no impugnaron la sentencia, pese a que se les negaron ciertas pretensiones, y sólo cuatro (4) de las varias entidades públicas convocadas cuestionaron la decisión de la juzgadora de primer grado, la competencia de la Sala se circunscribe a examinar los reparos de las recurrentes, en los aspectos puntuales que disputan.

Por consiguiente, el Tribunal no se ocupará de las órdenes –y exhortos– impartidas a la Procuraduría General de la Nación (incluida su delegada para asuntos penales), la Policía del Putumayo, el Ministerio de Defensa, la Personería de Puerto Asís y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quienes no presentaron recurso.

### **2. Marco normativo para la protección de los líderes sociales y, en general, de los defensores de derechos humanos.**

#### **2.1. Perspectiva constitucional, convencional y Acuerdo de Paz**

2.1.1. Es asunto averiguado que un Estado Social de Derecho adquiere legitimidad cuando respeta y hace respetar los derechos humanos. Por eso la Constitución Política estableció desde su preámbulo la obligación de



“asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”, y en su artículo 2º previó, entre sus fines esenciales, “asegurar la convivencia pacífica” y “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”. Por eso mismo estableció un conjunto de autoridades y organismos encargados –especialmente- de velar por esos derechos, como los jueces de la República, a quienes les fue confiada la acción de tutela (art. 86), la Procuraduría General de la Nación (art. 277, num. 2) y la Defensoría del Pueblo (art. 282), sin dejar de advertir que todo ciudadano tiene el deber de “defender y difundir los derechos humanos, como fundamento de la convivencia pacífica” (art. 95, num. 4).

Dentro ese conjunto de derechos basilares –también reconocidos en múltiples declaraciones, tratados y convenios internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>9</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas<sup>10</sup>, la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, y el Pacto de San José<sup>11</sup>-, dos de ellos cobran especial importancia en este caso: la vida y la integridad personal (C. Pol., arts. 11 y 12), que llevan parejo el derecho a la seguridad del propio individuo, quien ciertamente tiene un deber de autoprotección, pero que también le impone al Estado el suyo de adoptar las medidas necesarias para evitar que un riesgo se materialice. Al fin y al cabo el derecho a la vida, como lo ha precisado la Corte Constitucional desde 1993<sup>12</sup>, ofrece dos

---

<sup>9</sup> Artículo 3º: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

<sup>10</sup> Artículo 9º. “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personales”.

<sup>11</sup> Artículo 7º: “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

<sup>12</sup> Sentencia T-102 de 1993.



planos que determinan la actuación del Estado: por un lado, le asigna el deber de respetarla, y por el otro, la obligación de protegerla. Más adelante, en el año 2001<sup>13</sup>, esa Corporación apuntó que el Estado debía “responder ‘a las demandas de atención de manera cierta y efectiva’ cuando se tenga conocimiento de amenazas ‘sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto’”<sup>14</sup>. Luego, en el 2003<sup>15</sup>, señaló que los ataques, agresiones y amenazas de las que son víctimas las personas en el territorio nacional, no siempre tienen la misma magnitud e intensidad, por lo que es razonable que existan diferentes niveles de riesgo<sup>16</sup>, y que, dependiendo de cada caso, el Estado adopte las medidas pertinentes para la protección de la persona afectada. Más tarde, en el 2013, puntualizó que “los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión”<sup>17</sup>, merecían una consideración y trato diferenciales, y al año siguiente acotó que los líderes sociales, por la labor que desempeñan, “se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, pues al ser de alguna manera directa o indirectamente, la cara visible de una comunidad u organización, pueden ver afectada su integridad y seguridad personal. Por ende, tales sujetos gozan de una presunción de riesgo, que sólo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad”<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Sentencia T-981 de 2001

<sup>14</sup> Sentencia T-473 de 2018.

<sup>15</sup> Sentencia T-719 de 2003.

<sup>16</sup> Que fueron desarrollos en sentencia T-339 de 2010.

<sup>17</sup> Sentencia T-078 de 2013.

<sup>18</sup> Sentencia T-924 de 2014.



También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en relación con los defensores de derechos, entendidos como “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional”<sup>19</sup>, la función de protegerlos implica para el Estado “1) asegurar las condiciones para que realicen sus actividades libremente; 2) el deber de no impedir su trabajo y resolver los obstáculos existentes a su labor; 3) evitar y responder a actos destinados a criminalizar indebidamente su trabajo; 4) protegerlas si están en riesgo, lo cual puede involucrar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la CIDH; y 5) la obligación transversal de investigar, esclarecer, procesar y sancionar los delitos cometidos en su contra.”<sup>20</sup>

Luego es claro que, en relación con los defensores de derechos humanos y, en general, los líderes sociales, el Estado tiene un deber especial de protección para garantizarles el ejercicio de su vital misión en la sociedad y, desde luego, sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal, máxime si, por la actual situación del país, respecto de ellos existe una presunción de riesgo que intensifica el aludido deber y que, por ende, lo obliga a maximizar las medidas de seguridad para ellos y sus familiares.

2.1.2. Ahora bien, el 24 de noviembre de 2016, el Estado Colombiano y las FARC-EP suscribieron el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, en el que, entre otros aspectos, se acordaron una serie de garantías para su implementación, la promoción y el respeto de los derechos humanos, pero no sólo para los

---

<sup>19</sup> CIDH, Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192

<sup>20</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos líderes sociales en Colombia de 6 de diciembre de 2019.



excombatientes que se reincorporaban a la sociedad civil, sino también para aquellas comunidades o sectores de oposición y sociales que se dedicaban a la defensa de derechos.

Así, en el punto dos del Acuerdo, “Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”, se pactaron medidas para el robustecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, así como de los espacios de participación ciudadana. También se acordó contribuir con la ampliación y profundización de la democracia, en cuanto implicaba la dejación de armas y la proscripción de la violencia como método de acción política. En este sentido, el Estado colombiano se comprometió a poner en marcha un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, “entendiendo la seguridad como valor democrático y bajo la perspectiva del humanismo”<sup>21</sup>, brindando “garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición”<sup>22</sup>.

Este Sistema establecía garantías específicas para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales, así como defensores y defensoras de derechos humanos, desarrolladas en cuatro pilares: (i) adecuación normativa e institucional, que implica el aumento del costo de los delitos contra líderes, fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización y garantías para la movilización y la protesta social; (ii) prevención, manteniendo el sistema de alertas tempranas, despliegue preventivo de seguridad y visibilizar la labor de los defensores de derechos; (iii) protección, bajo el fortalecimiento del programa de protección individual y colectiva con enfoque diferencial, y (iv) evaluación y seguimiento, con la implementación de información y monitoreo interinstitucional que permita

---

<sup>21</sup> [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf); p. 39.

<sup>22</sup> Ib. P. 38.



evaluar el desempeño y resultados, rendición de cuentas y un comité de impulso<sup>23</sup>.

En el punto tres de dicho Acuerdo, relativo al “Fin del conflicto”, se acordaron “garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”<sup>24</sup>. Con este propósito, las partes acordaron, entre otros aspectos, (i) impulsar la creación de la Unidad Especial de Investigación con el propósito de perseguir y acusar las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática, o que amenacen las personas que participen en la implementación de los acuerdos; (ii) integrar el cuerpo élite de la Policía Nacional, como garantía de una acción inmediata del Estado contra las conductas objeto del Acuerdo y su desmantelamiento; (iii) crear un programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, de manera que contribuya a garantizar bajo un modelo efectivo, la implementación de las medidas de seguridad, y (iv) crear un nuevo sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales.

Y finalmente, en el punto quinto del “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”, se adquirió el compromiso irrestricto con la promoción, el respeto y la garantía de derechos humanos como fin del Estado, el cual supone la

---

<sup>23</sup> Ib. P. 41.

<sup>24</sup> Ib. P. 78.





necesidad de adelantar políticas públicas de una cultura política, democrática y participativa de respeto de los derechos humanos y la diversidad étnica y cultural y dar cumplimiento no solo a la Constitución Política, sino también al Pacto de derechos civiles y políticos, el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales y los demás tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Con este propósito, el Estado acordó poner en marcha (i) el fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos; (ii) el robustecimiento de los mecanismos de protección de la labor que desempeñan los defensores de derechos humanos y sus organizaciones, y la (iii) prevención y protección de los derechos humanos.

Precisamente para cumplir con esos y otros compromisos, se han venido expidiendo diferentes normas entre las cuales se encuentran: (i) la “Estrategia de investigación y judicialización de delitos contra defensores de derechos humanos 2016-2020”; (ii) el Decreto Ley 898 de 2017, “por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos”; (iii) el Decreto No. 154 de 3 de febrero de 2017, “por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP”; (iv) los Decretos No. 299, 300 y 301, de 23 de febrero 2017, a través de los cuales se creó el programa de protección especializada de seguridad y protección y se modificó la estructura y la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección; (v) el Decreto No. 895 de 29 de mayo de 2017, por el cual se creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; (vi) el Decreto No. 2124, de 18 de diciembre de 2017, que reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o



actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto de una Paz Estable y Duradera; (vii) la Directiva No. 002 de 30 de noviembre de 2017, “por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia”; (viii) la Ley 1908 de 2018, por medio de la cual se adicionó el artículo 188E de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: “Amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos”; (ix) el Decreto 660 de 17 de abril de 2018, a través del cual se creó y reglamentó el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los territorios, “con el propósito de definir y adoptar medidas de protección integral para... los líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGTBY y defensoras de derechos humanos”; (x) el Decreto 2137 de 19 de noviembre de 2018, por medio del cual “se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección Individual y Colectiva de los Derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas”; (xi) la Resolución No. 339 de 4 de abril de 2018, modificada por la No. 395 de 4 de abril de 2019, a través de la cual se creó un grupo de trabajo para la priorización, apoyo y respuesta inmediata a la investigación de amenazas contra defensores de derechos humanos, líderes y miembros de organización comunales, políticas y sociales; (xii) la Resolución No. 1467 de 7 de octubre de 2019, “por medio de la cual se destaca a los fiscales de la Unidad Especial de Investigación como fiscales de apoyo en los casos que investigan homicidios en contra de defensores de derechos humanos”; y (xiii) el marco de la política pública de protección integral para líderes sociales y defensores de derechos humanos,



presentado por el Presidente de la República el pasado 10 de diciembre de 2019.

## **2.2. Presunción de riesgo de los líderes sociales.**

Como se anticipó en líneas anteriores, los líderes sociales gozan de una presunción de riesgo que le impone al Estado el deber de otorgarles medidas de seguridad urgentes o de emergencia, y por supuesto permanentes, las cuales sólo pueden ser reducidas –o retiradas- si la autoridad competente desvirtúa, sin asomo de duda, la referida presunción con los adecuados estudios de orden técnico”<sup>25</sup>, en cuyo recaudo, por debido proceso (C. Pol., art. 29), debe permitirse la intervención de las personas afectadas.

Por consiguiente, amén de las medidas de seguridad preventivas que deben implementarse para resguardar sus derechos fundamentales –pues el Estado no puede obrar sólo a ruego o en espera de un requerimiento, sino que debe asumir un rol proactivo-, cuando se presentan amenazas a la vida, la integridad y la seguridad de individuos o grupos que desarrollan actividades de riesgo, como los líderes sociales y defensores de derechos humanos, el Estado tiene, además, la obligación de analizar los factores objetivos y subjetivos de cada uno de los casos, en orden a establecer, de manera diligente, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan definir, si fuere el caso, medidas de protección especial que impidan que el daño se materialice.

En este punto es útil recordar que, en cualquier caso, el Estado no contrae una obligación de resultado, sino una obligación de medio respecto de las

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia T-473 de 2018.



personas que reciben medidas de protección, por lo que sólo se le puede exigir que adelante el mayor y mejor esfuerzo, en forma diligente, acuciosa y presta, para impedir que se consume la lesión a la vida o la integridad de la persona protegida, quien, además, tiene que prestar concurso y cumplir con sus deberes de autoprotección.

Por consiguiente, a partir de las pruebas recaudadas, el principio de buena fe constitucional y la mencionada presunción de riesgo, cabe afirmar, como lo hizo la juez de primer grado, que todos los accionantes son sujetos de especial protección por parte del Estado, por lo que era procedente verificar, respecto de cada uno de ellos y de las entidades públicas comprometidas, si algunos de sus derechos basilares fue vulnerado o presentaba amenaza de vulneración.

### **3. Alcance de la acción de tutela.**

Está fuera de discusión que la acción de tutela tiene como propósito garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de las personas, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o, en ciertas hipótesis, de particulares (C. Pol., art. 86), y que ella, por su naturaleza subsidiaria, no puede ser instrumentada cuando existan otros medios de defensa judicial eficaces –salvo que se trate de impedir un perjuicio irremediable–, rasgo ese que, por regla, la descarta como herramienta principal para lograr el cumplimiento de un acto administrativo, u ordenar que se implementen determinadas políticas públicas.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha puntualizado que “la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos



judiciales ordinarios establecidos por la ley”, pues “no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito, toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines”; sin embargo, “aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, existen algunas excepciones al principio de subsidiariedad que harían procedente la acción de tutela: la primera de ellas es que se compruebe que el mecanismo judicial ordinario diseñado por el legislador no es idóneo ni eficaz para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados, y la segunda, que “siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela.”<sup>26</sup>

Y es esta, precisamente, la hipótesis que se configura para el caso de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, quienes, se insiste, por la situación de riesgo que enfrentan y la presunción que los abriga, no pueden remitirse a un proceso común para que se les dispense tutela, razón por la cual tienen derecho de acudir directamente al mecanismo de amparo constitucional, en el que, en todo caso, deben probar la vulneración que alegan o la amenaza que enfrentan.

Ahora bien, en atención al reclamo que hace uno de los impugnantes sobre el efecto que tienen las sentencias proferidas en acciones de tutela, es importante recordar que, según la Corte Constitucional,

...los efectos de la decisión del juez de tutela nunca son erga omnes; en todos los casos, aun en aquellos en que la decisión de tutela rebasa

---

<sup>26</sup> Sentencia T-471 de 2017.



los efectos estrictamente inter partes del proceso, éste se traba entre una persona o personas que denuncian la vulneración de sus derechos fundamentales, y otra u otras a quien o a quienes se imputa dicha violación. Por ello el examen del juez de tutela no puede prescindir del estudio relativo sobre si la acción o la omisión de la persona o personas concretamente demandadas conduce a la violación de derechos fundamentales del o de los demandantes. Es decir, los efectos de la decisión primeramente se producen siempre entre las partes del proceso, sin perjuicio de que, en eventos especialísimos..., puedan extenderse a terceras personas en virtud de las figuras de efectos *inter pares* o *inter comunis*<sup>27</sup>

Expresado con otras palabras, las decisiones proferidas en el marco de acciones de tutela tienen, en principio, efectos *inter partes* y, por tanto, la decisión no puede hacerse extensiva a otras personas; sin embargo, muy excepcionalmente los máximos tribunales de justicia, en cada jurisdicción, pueden ordenar que los efectos de sus fallos se extiendan a situaciones concretas de personas que, aun cuando no plantearon la súplica de amparo, están afectadas por circunstancias de hecho simétricas.

#### **4. Análisis de los casos en concreto.**

Con estos lineamientos, la Sala procede a examinar las impugnaciones presentadas.

##### **4.1. Fiscalía General de la Nación.**

Recordemos que, en lo que atañe a la Fiscalía, las pretensiones de los accionantes están encaminadas –en términos generales- a que el juez constitucional ordene que los procesos que actualmente se adelantan en los despachos de fiscales delegados, se remitan a la Unidad Especial de

---

<sup>27</sup> Sentencia T-583 de 2006.



Investigación (UEI), para que sea ella quien impulse los trámites respectivos y esclarezca los hechos denunciados.

La juzgadora, al conceder el amparo, le impartió dos (2) órdenes a la Fiscalía: la primera, que adopte las medidas necesarias para priorizar las investigaciones relacionadas con delitos cometidos en contra de líderes y lideresas sociales y, en caso de no contar con las herramientas necesarias, realizar un estudio sobre requerimientos presupuestales y solicitar su asignación; la segunda, que implemente la resolución No. 1810 de 2002 y la Directiva No. 002 de 2017.

La Fiscalía impugnó la decisión por cuatro (4) razones: (i) que no se cumplió con el requisito de subsidiariedad, ni hay perjuicio irremediable; (ii) que la sentencia tiene efectos “*inter comunis*”; (iii) que la priorización de las investigaciones ya se viene aplicando, la cual, en todo caso, no implica necesariamente la reasignación, y (iv) que todos los hechos delictivos denunciados por los accionantes han sido investigados.

Sobre el primero reparos basta decir que, si se miran bien las cosas, la juez no dispuso la reasignación de las investigaciones, sino su priorización, por lo que cae en el vacío la protesta fincada en la naturaleza subsidiaria del amparo, que, sea lo que fuere, tampoco puede ser invocada en este caso, porque la Resolución No. 0-0985 de 15 de agosto de 2018 –que autoriza pedir directamente la reasignación de las investigaciones a delegados especiales-, diseñó un procedimiento administrativo que, por lo mismo, no es otro medio de defensa judicial<sup>28</sup> que limite la viabilidad del amparo (C. Pol., art. 86, Dec. 2591 de 1991, art. 6, num. 1).

---

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia T-268 de 2013.



Pero en lo que sí tiene razón la Fiscalía es en que la juez no podía emitir una orden general para que se priorizaran todas las investigaciones por hechos punibles que afectan a defensores de derechos humanos, no sólo porque los jueces de instancia no están autorizados para darle a sus fallos ese tipo de efectos *–inter comunis–*, como ya se explicó<sup>29</sup>, sino también porque las pruebas demuestran que esa prevalencia ya se dispuso y se viene aplicando, sin que los accionantes hubieren demostrado, ni se pueda presumir, que la Fiscalía está lesionando o amenazando sus derechos fundamentales, o que la ausencia de resultados concretos, materializados en actos de imputación, acusación o condenas en todas y cada una de las investigaciones y procesos, son prueba inequívoca de una lesión.

En efecto, que ya existe una política de priorización de esas investigaciones por parte de la Fiscalía, es afirmación que respaldan (i) la “Estrategia de investigación y judicialización de delitos cometidos contra defensores de derechos humanos 2016-2020”, en la se estableció, como reto primordial, “resolver las amenazas, homicidios y otras violaciones contra actores fundamentales para la transición a una paz estable y duradera (p. ej. defensores de derechos humanos, reclamantes de tierras y, eventualmente, personas desmovilizadas)”; (ii) la Directiva No. 002 de 30 de noviembre de 2017, en la que definieron, entre otros temas, el concepto de defensor de derechos humanos, el ejercicio del derecho, las actividades que ejerce un líder social, los derechos que promueve, los tipos penales a los cuales se aplica ese concepto, la debida diligencia en las investigaciones sobre los delitos cometidos contra tales defensores, la primer hipótesis de la indagación, el impulso procesal, la oportunidad y el plazo razonable y la exhaustividad. Pero además, en cumplimiento del Decreto Ley 898 de 2017, modificó la estructura de la entidad y creó la

---

<sup>29</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-783 de 2003.



*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

Unidad Especial de Investigación para que persiguiera judicialmente los delitos y las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres que atenten contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, o que amenacen o atenten contra aquellas personas que participen en la implementación del AFP, Unidad que, además, prestaría apoyo en las investigaciones que sean adelantadas por los fiscales delegados en todo el territorio nacional, a través del grupo de análisis e investigación nacional, grupos destacados en el territorio y grupos itinerantes (arts. 11 a 13). En adición, profirió la Resolución No. 339 de 4 de abril de 2018, modificada por la No. 395 de 4 de abril de 2019, a través de la cual creó un grupo de trabajo para la priorización, apoyo y respuesta inmediata a la investigación de amenazas contra defensores de derechos humanos, líderes y miembros de organización comunal, político y social, e igualmente emitió la Resolución No. 1467 de 7 de octubre de 2019, “por medio de la cual se destaca a los fiscales de la Unidad Especial de Investigación como fiscales de apoyo en los casos que investigan homicidios en contra de defensores de derechos humanos”.

Luego es claro que la Fiscalía ya cuenta con la política de priorización ordenada por la juzgadora en su fallo, la que, además, viene implementando según los informes rendidos durante el trámite de la primera instancia, los cuales evidencian su materialización, descartando que se trate de una política meramente enunciativa. Veamos:



4.1.2. Frente a los casos de Isabel Cristina Zuleta y el Movimiento Ríos Vivos, manifestó que recibe apoyo de dos direcciones nacionales: “la primera, comprende la situación compleja –incluyendo amenazas y homicidios-, y la segunda, la Unidad Especial de Investigación” (fl. 1147 vto.), a lo que agregó que la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana “se encuentra elaborando informe de análisis, cuyo objeto es la identificación de la problemática de los integrantes del Movimiento Ríos Vivos, para estudiar la posibilidad de asociar los casos de amenazas” (fl. 1148).

4.1.3. En lo que concierne al caso de Arnobi de Jesús Zapata, señaló que la UEI “ha enfocado sus esfuerzos en esta zona del país [Córdoba], bajo la gerencia de un fiscal especializado y un equipo de trabajo fortalecido entre analistas, investigadores y asistentes de fiscal con sedes territoriales en Medellín y Montería”, logrando establecer “la presencia de estructuras criminales tales como ‘Los Chaparros’, ‘el Clan del Golfo’ y los ‘Pacificadores’ (fl. 1149).

4.1.4. En lo tocante al líder estudiantil Alejandro Palacio, adujo que la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana adelanta investigación que se encuentra en la etapa de indagación, y en ella se han realizado distintas labores como la recolección



de elementos materiales probatorios, toma de huellas, inspección en el lugar, entre otras (fls. 1149 y vto.).

4.1.5. Y “con respecto a las organizaciones que representan el resto de accionantes, la Fiscalía General de la Nación tiene registradas múltiples noticias criminales, las cuales han dado lugar a procesos que se encuentran en etapa de indagación a cargo de la Delegada para la Seguridad Ciudadana con el correspondiente apoyo de la Unidad Especial de Investigación” (fl. 1149 vto.).

Así las cosas, como la Fiscalía sí ha priorizado las denuncias por delitos cometidos contra defensores de derechos humanos, por razón de sus labores, investigaciones que, además, han arrojado resultados, y como no es posible sostener que la única forma de priorizarlas es que la Unidad Especial de Investigación asuma todas ellas –siendo posible, en ese marco, el mecanismo de apoyo a través de Fiscales o grupos especializados-, se impone colegir que esa entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes, razón por la cual no podía concederse el amparo respecto de ella, menos de la forma en que se hizo. Por eso se revocarán los numerales 5º y 6º del fallo impugnado.

#### **4.2. Ministerio de Relaciones Exteriores.**

Es claro que la juez se equivocó al ordenarle a ese Ministerio ejecutar las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, porque esa entidad (i) sí se pronunció sobre ellas en el informe que rindió; (ii) no tiene competencia para implementar medidas de protección, y (iii) ha cumplido con sus deberes de coordinación, seguimiento y concertación.



En efecto, en la respuesta que obra a folios 621 y siguientes, se precisó que “el Estado Colombiano, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, coordina la convocatoria de reuniones de seguimiento y concertación en las que participan las entidades dotadas de competencias directas en los temas correspondientes, quienes son las encargadas de implementar y ejecutar las acciones pertinentes, así como de los beneficiarios y la organización peticionaria, a efectos de atender los distintos requerimientos de protección y hacer seguimiento a los compromisos contraídos por las instituciones en los temas propios del alcance de las medidas cautelares y provisionales” (fl. 622 vto.), a lo que agregó que, “en el marco de las competencias que le confiere la normativa vigente, tramita las distintas solicitudes de los beneficiarios frente a las entidades competentes; requiere el cumplimiento de compromisos de las instituciones en el marco de las reuniones de seguimiento y concertación que coordina y convoca, e informa a la Comisión o Corte Interamericana las actuaciones por parte del Estado Colombiano en favor de los beneficiarios” (fl. 623).

Pero además, según el numeral 8º del artículo 4º del Decreto 869 de 2016, a dicho Ministerio le corresponde “articular las acciones de las distintas entidades del Estado en todos sus niveles... en lo que concierne a las relaciones internacionales y la política exterior del país, en los ámbitos de... los derechos humanos [y] el derecho internacional humanitario”, lo que descartaba un mandamiento como el proferido, dirigido a que “efectúe el trámite... para la ejecución de las medidas cautelares”, máxime si, según los literales b) y d) del artículo 39 de la Resolución 9709 de 2017, le corresponde al Grupo Interno de Trabajo de Asuntos de Protección sobre Derechos Humanos, hacer seguimiento a las “medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” y de los “compromisos adquiridos por las distintas entidades del Estado de acuerdo



con sus respectivos ámbitos de competencia..., convocando y coordinando las reuniones pertinentes.”

Pero además, téngase en cuenta que el “Proceso Campesino y Popular del Municipio de la Vega” no fue beneficiario -genérico- de las medidas cautelares que otorgó la CIDH, pues la Resolución No. 30/2018 especifica “que los beneficiarios de la presente medida cautelar son las trescientas ochenta y nueve personas calificadas como ‘dirigentes’ de la MAPA, quienes han sido identificadas en el presente procedimiento” (fl. 95), circunstancia que, en adición, impedía que la juzgadora impartiera una orden en favor de todos sus integrantes, con efectos, una vez más, *inter comunis*.

Y si a ello se agrega que en este proceso obra copia de las reuniones “de concertación y seguimiento de las medidas cautelares en favor de los dirigentes de Marcha Patriótica”, celebradas el 29 de mayo y 2 de agosto de 2018 y el 14 de noviembre de 2019, en las que participaron los Ministerios del Interior y de Defensa, integrantes del MAPA, la Defensoría del Pueblo, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, la Unidad Nacional de Protección, la Procuraduría General de la Nación, entre otros (fls. 1785 a 1795), así como de los informes remitidos por el Director de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (fls. 1796 a 1836), es claro que la orden impartida a dicho Ministerio debe ser revocada.

#### **4.3. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.**

También es evidente que la juzgadora se equivocó al radicar la obligación de reactivar las Mesas Nacional y Territoriales de Garantías en cabeza de



la Presidencia de la República, que es un Departamento Administrativo ajeno a esas funciones y que, desde luego, no es “cabeza del ejecutivo”, como se consideró en el fallo.

En efecto, según el artículo 1º del Decreto Ley 1784 de 2019, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá como denominación abreviada la de “Presidencia de la República” -con las funciones señaladas en el artículo 4º-, que no se puede confundir con el Presidente de la República, como autoridad que es y -él sí- jefe del Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa (C. Pol., art. 189), quien forma “Gobierno Nacional” con “los Ministros del despacho y los Directores de Departamentos Administrativos” (art. 115, ib.), los cuales, a su vez, son los representantes legales de la respectiva entidad (CPACA, art. 159, inc. 2).

Con otras palabras, si lo que pretendía la juzgadora era impartir una orden al Presidente de la República, es claro que no podía hacerlo en la forma en que lo hizo porque él sólo, como autoridad pública, no forma el Gobierno Nacional, máxime si en la materia respectiva obra por intermedio del respectivo ministerio o departamento administrativo, que en este caso, se insiste, no puede ser la Presidencia de la República, porque el asunto puntual no está dentro de sus competencias.

Por eso la juez debió dirigirle la orden al Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, que tiene la función de “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos, población LGBTI, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal... la cual

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo” (se subraya), según lo previsto en el artículo 1º Decreto 2893 de 2011, marco dentro del cual se ubican las Mesas Nacional y Territoriales de Garantías implementadas para acordar estrategias y acciones de prevención, protección e investigación para fortalecer las garantías en el ejercicio de las labores que adelantan los líderes sociales, en respuesta a la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

Así las cosas, la Sala le otorga razón al Departamento Administrativo impugnante, por lo que modificará los numerales 2º, 3º y 4º de la sentencia, para precisar que el cumplimiento de las órdenes allí impartidas estará en cabeza del Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior.

#### **4.4. Unidad Nacional de Protección.**



Con todo, el Tribunal resalta que, según el Decreto 1066 de 2015, “para la aplicación del Programa de Protección... se tendrán en consideraciones las características de la población objeto en términos de género, edad y etnia (art. 2.4.1.1.3); que para la evaluación de riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, “deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección” (art. 2.4.1.2.2, num. 8); que una de las funciones de la Dirección del Programa es la de “servir de órgano de articulación interinstitucional con otras entidades para proveer atención integral a la población beneficiaria, teniendo en cuenta criterios de enfoque de género y diferencial” (art. 2.4.1.1.7, num. 3); que dos de las funciones del Grupo Interinstitucional de Protección son las de “Elaborar y aprobar protocolos de atención individual y colectiva de protección de víctimas y testigos en el marco de la Ley 975 de 2005, con enfoque diferencial y de género” y “recomendar ajustes a las políticas y procedimientos de evaluación de riesgo, prevención, protección y aplicación del enfoque de género diferencial” (art. 2.4.1.1.12, num. 1 y 5), y que una función del Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo es la de “evaluar y determinar el nivel de riesgo de las víctimas y/o testigos..., tomando como base la gravedad e inminencia de la amenaza, el grado de vulnerabilidad y los factores diferenciales en a persona afectada” (art. 2.4.1.1.15, num. 2).



*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

4.4.2. Frente a la orden de asumir los gastos completos que se generen por los esquemas de protección de los señores

**MARTHA LUCÍA GIRALDO, ÓSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ, ARNOBI ZAPATA MARTÍNEZ** y el Tribunal destaca

que, según el Decreto 4065 de 2011, la Unidad Nacional de Protección es una entidad con autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio (art. 1º), y que una de las funciones de su Director es la de “ordenar los gastos, expedir los actos administrativos, realizar las operaciones necesarias y celebrar contratos, acuerdos y convenios que se requieran para asegurar el cumplimiento de las funciones y objetivos de la Unidad Nacional de Protección (UNP) de acuerdo con las normas vigentes” (art. 11, num. 17).

Con este propósito, la Unidad ha establecido ciertos trámites para el reconocimiento, pago y reembolso de combustible, peajes y viáticos que se generen en el cumplimiento de las medidas de protección otorgadas a sus beneficiarios. Así, mediante la Resolución No. 117, de 10 de febrero de



2017, fijó como valores máximos mensuales para el abastecimiento de combustible, la suma de \$1'100.000, si se trata de vehículos blindados, y \$500.000,00, para los convencionales. Respecto de los peajes, el “Instructivo para la solicitud ante la UNP de reembolso de peajes – Código GMP-IN02/01”, estableció el trámite correspondiente, y lo mismo hizo para los viáticos, el “Instructivo para la solicitud de desplazamiento y tiquetes ante la unidad nacional de protección por parte de los operadores – Código GMP-IN-01/V3 de fecha 02 de junio de 2016”.

En el caso de los cinco (5) accionantes ya referidos, la Unidad puntualizó que este año aprobó las siguientes erogaciones por concepto de combustible:

PLACA	NOMBRE	CEDULA	VEHICULO	PRODUCTO	ene-20	feb-20	mar-20
FV0436	ARNOBI DE JESUS ZAPATA MARTINEZ	78590521	BLINDADO	DIESEL	\$655.546	\$ 798.884	\$872.134

JJW434	MARTHA LUCIA GIRALDO VILLANO	67013973	CONVENCIONAL	GASOLINA	\$498.667	\$ 638.913	\$463.233
UUS967	OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	BLINDADO	DIESEL	\$780.325	\$1.045.065	\$590.673

De igual manera, por concepto de viáticos para los hombres de protección asignados, aprobó las siguientes sumas:

República de Colombia



Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil

BENEFICIARIO	No. IDENTIFICACIÓN	ESCOLTA	No. IDENTIFICACIÓN DEL ESCOLTA	FECHA DE SOLICITUD	No. DIAS APROBADOS
--------------	--------------------	---------	--------------------------------	--------------------	--------------------

ARNOBIS DE JESUS ZAPATA MARTINEZ	78590521	JOHAN ARIT FLOREZ ALANDETE	72253663	9/01/2020	2
ARNOBIS DE JESUS ZAPATA MARTINEZ	78590521	CAMILO ANDRES MORELO QUIJANO	1067862395	9/01/2020	2
ARNOBIS DE JESUS ZAPATA MARTINEZ	78590521	JOHAN ARIT FLOREZ ALANDETE	72253663	10/02/2020	4
ARNOBIS DE JESUS ZAPATA MARTINEZ	78590521	CAMILO ANDRES MORELO QUIJANO	1067862395	10/02/2020	4
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	LEONARDO FABIO RENGIFO RENGIFO	1061715553	3/01/2020	3
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	MARINO ANTONIO MAHECHA CALANTE	94256427	3/01/2020	3
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	LEONARDO FABIO RENGIFO RENGIFO	1061715553	8/01/2020	2



OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	MARINO ANTONIO MAHECHA CALANTE	94256427	8/01/2020	2
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	LEONARDO FABIO RENGIFO RENGIFO	1061715553	17/01/2020	2
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	MARINO ANTONIO MAHECHA CALANTE	94256427	17/01/2020	2
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	LEONARDO FABIO RENGIFO RENGIFO	1061715553	21/01/2020	2
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	MARINO ANTONIO MAHECHA CALANTE	94256427	21/01/2020	4
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	LEONARDO FABIO RENGIFO RENGIFO	1061715553	27/01/2020	0
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	MARINO ANTONIO MAHECHA CALANTE	94256427	27/01/2020	0
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	LEONARDO FABIO RENGIFO RENGIFO	1061715553	30/01/2020	4
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	MARINO ANTONIO MAHECHA CALANTE	94256427	30/01/2020	4
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	LEONARDO FABIO RENGIFO RENGIFO	1061715553	4/02/2020	3



OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	MARINO ANTONIO MAHECHA CALANTE	94256427	4/02/2020	3
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	LEONARDO FABIO RENGIFO RENGIFO	1061715553	10/02/2020	1
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	MARINO ANTONIO MAHECHA CALANTE	94256427	10/02/2020	1
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	LEONARDO FABIO RENGIFO RENGIFO	1061715553	28/02/2020	3
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	MARINO ANTONIO MAHECHA CALANTE	94256427	28/02/2020	3
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	LEONARDO FABIO RENGIFO RENGIFO	1061715553	5/03/2020	3
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	MARINO ANTONIO MAHECHA CALANTE	94256427	5/03/2020	3
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	LEONARDO FABIO RENGIFO RENGIFO	1061715553	11/03/2020	3
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	MARINO ANTONIO MAHECHA CALANTE	94256427	11/03/2020	3
OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	LEONARDO FABIO RENGIFO RENGIFO	1061715553	18/03/2020	3



OSCAR GERARDO SALAZAR MUÑOZ	10544753	MARINO ANTONIO MAHECHA CALANTE	94256427	18/03/2020	3
--------------------------------------	----------	---	----------	------------	---

Y en relación con el pago por peajes, ninguno de los cinco (5) accionantes ha solicitado su reembolso.

Puestas de este modo las cosas, la Sala considera que la Unidad no ha negado el pago de esos rubros, pues simplemente exige el trámite correspondiente, junto con los soportes respectivos, en lo que no se advierte vulneración de los derechos de los accionantes, sin que el juez de tutela pueda ordenar el incremento del presupuesto asignado a la entidad, menos aún para que se solventen –“completos” y sin límite- todos los gastos que se generen, pues con ese propósito no fue concebida la acción de amparo. Por estas razones, se revocará el numeral noveno de la sentencia impugnada.

4.4.3. En lo tocante con la solicitud de reevaluación del riesgo de los señores Óscar Gerardo Salazar, y Milena Quiróz es útil recordar que la Unidad, tanto en el informe que rindió en primera instancia como en su escrito de impugnación, señaló que estaba en trámite, así:

NOMBRE	CÉDULA	ORDEN DE TRABAJO	ESTADO ACTUAL
Óscar Salazar Muñoz	10.554.753	No. 315127	“El proceso de reevaluación ya se encuentra en su etapa final, ante el CERREM-UP, considerando su calidad poblacional. En



			los próximos días se notificará al evaluado la decisión de la Entidad"
--	--	--	--

Milena Quiróz Jiménez	49.661.707	No. 371783	"El proceso se encuentra en trámite de INACTIVACIÓN de la orden de trabajo, considerando que la evaluada se rehúsa a aceptar las medidas de protección por parte de esta Entidad"
-----------------------	------------	------------	---

Por tanto, aunque está demostrado que a los aludidos accionantes se les otorgaron medidas de protección, según resoluciones expedidas los días 13 de marzo y 12 de octubre de 2018 y 21 de noviembre de 2019 (fls. 644, 645, 650, 651 y 1446 a 1450), y que la UNP viene adelantando el trámite de reevaluación de su riesgo, el amparo se abría paso porque, pese al tiempo transcurrido, no se ha proferido una decisión definitiva en relación con requerimientos que se hicieron desde el año 2019, como lo reconoció la entidad accionada. Más aún, aunque este año, a través de comunicación interna MEM20-00000891, "se solicitó a la Subdirección de Evaluación del Riesgo, reevaluar el caso..., razón por la cual actualmente... se encuentra asignado al Cuerpo Técnico de Recolección de Análisis de Información – CITRAI, quien asignará un profesional analista del riesgo" (fl. 1453), lo cierto es que aún no media decisión, no obstante que, según el artículo 2.4.1.2.35 del Decreto 1066 de 2015, el Grupo de Valoración Preliminar cuenta con 30 días hábiles para elaborar la evaluación y reevaluación del nivel de riesgo.



Por consiguiente, se confirmará el numeral decimoquinto de la sentencia, sin ampliación del plazo, dada la presunción de riesgo que abriga a los líderes sociales y defensores de derechos humanos (no aminorada por cuenta del actual aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional), la cual determina a las autoridades competentes para obrar de la manera más expedita posible en lo tocante con las tareas de evaluación y reevaluación del nivel de peligro. No se olvide que, según las intervenciones *Amicus Curiae*, en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2019, más de 749 defensores han sido asesinados; que, según la Fiscalía General de la Nación, entre el 1º de enero de 2016 y 31 de diciembre de 2019, ha investigado 592 casos de homicidio de defensores de derechos humanos; que, de conformidad con el informe emitido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en el 2019 fueron asesinados 107 activistas, y que son muchas las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo.

4.4.4. Finalmente, en lo que respecta a la evaluación del riesgo de la familia del señor **ARNOBI DE JESÚS ZAPATA**, se tiene que la Unidad accionada, el 27 de enero de 2020, le ordenó al Grupo de Trámites de Emergencia verificar si el núcleo familiar del beneficiario estaba en presencia de un riesgo inminente, frente a lo cual, el 3 de febrero siguiente, el GTE consideró “viable de manera temporal vincular a la señora **LINA MARCELA GÓMEZ ACOSTA** al esquema de protección otorgado al señor **ARNOBI DE JESÚS ZAPATA MARTÍNEZ**, a través de la Resolución 9383 del 23/12/2019, que ratificó un esquema de protección tipo 2, un medio de comunicación, un chaleco blindado y un botón de apoyo”<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Escrito de impugnación, p. 20.





Por tanto, aunque no se desconoce que, según ese informe, a una parte del núcleo familiar del accionante se le hicieron extensivas las medidas de protección asignadas a él, lo cierto es que fueron adoptadas de manera transitoria, “mientras se realiza el estudio de nivel de riesgo que deba adelantarse al interior de esta entidad”<sup>31</sup>. Por eso se confirmará la decisión del juzgado, siendo claro que mientras no se determine -con carácter definitivo- el nivel de riesgo de la cónyuge, las medidas de protección del señor Zapata tendrán que continuar siendo extensivas a su núcleo familiar.

### **DECISIÓN**

Por lo expuesto, el Tribunal Superior de Bogotá, en Sala Primera Civil de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**Primero:** Confirmar los numerales 1º, 7º, 10º, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18 y 19 de la sentencia proferida el 25 de marzo de 2019 por el Juzgado 45 Civil del Circuito de la ciudad, dentro de la acción de tutela de la referencia.

**Segundo:** Revocar los numerales 5º, 6º, 9º y 16 del fallo impugnado.

**Tercero:** Modificar los numerales 2º, 3º y 4º de la sentencia censurada, para precisar que el cumplimiento de las órdenes en ellos impartidas le corresponde al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio del Interior.

---

<sup>31</sup> Ib.

*República de Colombia*



*Tribunal Superior de Bogotá D.C.  
Sala Civil*

**Cuarto:** Modificar el numeral 8° de la sentencia, para ordenarle a la Unidad Nacional de Protección, a través de su Director General, que adelante el trámite que corresponda con el fin de vincular a la entidad –ya sea directamente o a través de las Uniones Temporales- personas con las cuales pueda brindar protección con enfoque diferencial, para lo cual contará con un plazo de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia. Cumplido lo anterior, deberá asignarle al señor las personas de protección requeridas.

Remítase el expediente a la Corte Constitucional, para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE,**

  
**MARCO ANTONIO ÁLVAREZ GÓMEZ**  
Magistrado

*Adriana Ayala Pulgarín.*  
**ADRIANA AYALAPULGARÍN**

  
**RICARDO ACOSTA BUITRAGO**  
Magistrado