

Washington, D.C., 21 de abril de 2021

Honorable Magistrado
JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Corte Constitucional
Bogotá, Colombia
E.S.C

Referencia: AMICUS CURIAE - T8018193 - CASO PROTECCIÓN DE LÍDERES SOCIALES

En nombre de las organizaciones abajo firmantes, yo, Angelita Baeyens, vicepresidenta del Programa de Litigio e Incidencia Internacional de Robert F. Kennedy Human Rights y ciudadana colombiana, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 28.553.866, acudo ante su despacho con el fin de presentar un escrito en calidad de amicus curiae en el asunto de referencia. El escrito es presentado conjuntamente por las siguientes organizaciones: El Servicio Internacional para los Derechos Humanos, Front Line Defenders, el Centro de información Sobre Empresas y Derechos Humanos, Women's Link, Alianza Mundial por la Participación Ciudadana CIVICUS y Robert F. Kennedy Human Rights.

El escrito de amicus curiae brinda argumentos a la luz de los estándares internacionales y regionales de derechos humanos, con especial énfasis en el sistema interamericano, en relación al derecho a defender derechos como derecho autónomo, así como las obligaciones que se derivan para los Estados de este derecho y los lineamientos generales para la adopción de medidas efectivas de protección para las personas defensoras. Solicito respetuosamente que los argumentos aquí presentados sean considerados por la Honorable Corte al momento de decidir el caso.

Para efectos de notificaciones pongo a disposición de su despacho el siguiente correo electrónico: legal@rfkhumanrights.org.

Cordialmente,



Angelita Baeyens
VP Incidencia y Litigio Internacional
Robert F. Kennedy Human Rights
legal@rfkhumanrights.org

Presentación y objeto del *Amicus Curiae*

Robert F. Kennedy Human Rights es una organización no gubernamental fundada en 1968 por la familia y allegados del Ex Ministro de Justicia de Estados Unidos Robert F. Kennedy para continuar su legado de lucha por un mundo más justo y en paz. El equipo de incidencia y litigio internacional que trabaja en la protección de derechos humanos a lo largo de África, las Américas y Asia, participa directamente en litigio estratégico de casos emblemáticos a nivel internacional y regional. Fija domicilio en 1300 19th Street NW, Suite 750, Washington DC, 20036, Estados Unidos.

El Servicio Internacional para los Derechos Humanos es una organización no gubernamental independiente dedicada a la promoción y protección de derechos humanos, a través del apoyo a personas defensoras de derechos humanos, fortaleciendo los sistemas de derechos humanos y liderando y participando en coaliciones de derechos humanos. El ISHR tiene un mandato para prevenir ataques y violaciones de derechos humanos contra personas defensoras de derechos humanos y procurar la justicia y la rendición de cuentas cuando eso suceda. Fija domicilio en 77 UN Plaza, 6° piso, Nueva York, NY 11017.

Front Line Defenders es una organización internacional de derechos humanos fundada en Irlanda en 2001 con el objetivo específico de proteger a las y los defensores de derechos humanos en situación de riesgo. Su sede está en Dublín, Irlanda, y tiene una oficina de la UE en Bruselas, Bélgica, así como y personal de campo con base regional en las Américas, Asia-Pacífico, África, Europa y Asia Central, y Oriente Medio. La organización brinda apoyo rápido y práctico a las personas defensoras en riesgo y promueve el fortalecimiento de las medidas internacionales, regionales y nacionales para mejorar su protección. En 2018, Front Line Defenders fue nombrada ganadora del prestigioso Premio de la ONU en el campo de los Derechos Humanos. Otorgado cada 5 años, el Premio de la ONU reconoce a las personas y organizaciones que han realizado contribuciones destacadas a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Compañía No. 593190; Organización benéfica registrada bajo el No. 20204494; CHY 22404. Oficina registrada: Segundo piso, Grattan House, Temple Road, Blackrock, Dublín, Irlanda. (www.frontlinedefenders.org).

El Centro de Información Sobre Empresas y Derechos Humanos trabaja para fortalecer a las organizaciones socias, aliadas y movimientos para que nuestro trabajo colectivo garantice que las empresas respeten y promuevan los derechos humanos, y construyan una prosperidad compartida a través de una mayor igualdad. Buscamos construir, analizar y desplegar evidencias para influir en los tomadores de decisiones en los gobiernos y las empresas con el fin de que promuevan leyes, reglamentos y normas eficaces que transformen el comportamiento empresarial explotador hacia un modelo económico que respete los derechos humanos. Amplificamos y apoyamos las voces y los trabajos de asociados, aliados y movimientos para impulsar la rendición de cuentas por abusos corporativos. Fijo domicilio en 2-8 Scrutton Street, Segundo piso, Londres, EC2A, 4RT.

Women's Link es una organización internacional sin ánimo de lucro, que utiliza el poder del derecho para impulsar un cambio social que promueva los derechos de las mujeres y las niñas, especialmente aquellas que enfrentan múltiples inequidades. Women's Link cuenta con un equipo de abogadas en España, Colombia, Costa Rica y Kenia, tiene una sólida presencia en América Latina y Europa y

alianzas en construcción en África Oriental y Centroamérica. Nuestros temas de trabajo incluyen: la discriminación de género y su intersección con otras formas de discriminación (por ejemplo, por raza, nacionalidad, etc.); la violencia de género en sus múltiples manifestaciones; trata de personas y la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, en particular, del derecho al aborto. Fijo domicilio en Madrid, España.

Alianza Mundial por la Participación Ciudadana CIVICUS: CIVICUS es una alianza global de organizaciones de la sociedad civil dedicada a fortalecer la acción ciudadana y la sociedad civil en todo el mundo. CIVICUS tiene más de 10,000 miembros repartidos en alrededor de 175 países. La organización fue creada en 1993 y desde 2002 nuestra sede principal se encuentra en Johannesburgo, Sudáfrica, aunque también tenemos otras oficinas repartidas por todo el mundo. Trabajamos para fortalecer la acción ciudadana y la sociedad civil hacia una sociedad más justa, inclusiva y sostenible. Nuestro trabajo se guía por nuestros tres objetivos estratégicos: Defender las libertades cívicas y los valores democráticos, Fortalecer el poder de las personas para organizarse, movilizarse y actuar, y Potenciar una sociedad civil más responsable, eficaz e innovadora. Fija domicilio en 25 Owl Street, Sexto Piso, Johannesburgo, Sudáfrica.

Esta Honorable Corte Constitucional ha sostenido que la figura del *amicus curiae* o “amigos de la Corte” “es una persona diferente a los sujetos procesales o los terceros con interés que intervienen ante la magistratura, no con el objetivo de defender pretensiones propias o impugnar las contrarias, sino para ofrecer opiniones calificadas para la solución de un caso”¹. Los escritos presentados en calidad de *amicus curiae* tienen como propósito “ilustrar el juicio de los operadores de justicia, para que sus decisiones sean el resultado de procesos ilustrados y reflexivos y ponderados”².

Es en este sentido que nos presentamos en calidad de *amicus curiae* para ofrecer argumentos a la luz de los estándares internacionales y regionales de derechos humanos, con especial énfasis en el sistema interamericano, en relación a los elementos que esta Honorable Corte Constitucional debe valorar a la hora de analizar la presente acción de tutela. La primera sección se refiere al derecho a defender derechos como derecho autónomo y la segunda sección se refiere a las obligaciones que se derivan para los Estados de este derecho y los lineamientos generales para la adopción de medidas efectivas de protección derivadas de los estándares regionales e internacionales relevantes. El reconocimiento del derecho a defender los derechos humanos surge de las obligaciones internacionales y constitucionales del Estado y es un paso importante para asegurar el respeto, la protección y la promoción de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en este país.

El interés al suscribir este escrito en calidad de *amicus* reside en la relevancia de interés público que tiene la decisión sobre la tutela en el marco del proceso **No. T.8018.193**

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Auto 107/19. Expediente T-6.334.219: Acción de tutela formulada por la UGPP contra la providencia de extensión de jurisprudencia de 24 de noviembre de 2016, proferida por la Subsección A, de la Sección Segunda del Consejo de Estado. 6 de marzo de 2019.

² Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-674/17. Asunto: Revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017 “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”. 14 de noviembre de 2017.

I. El derecho a defender derechos como derecho autónomo

El derecho a defender derechos como derecho autónomo ha sido reconocido tanto a nivel universal como a nivel regional.

A. El derecho a defender derechos a nivel universal

*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*³ (en adelante, Declaración de Defensores) de Naciones Unidas es el primer instrumento internacional que reconoce la autonomía del derecho a defender derechos⁴. En su artículo 1 establece que “[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”.

Como lo resaltó la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (en adelante, Relator/a Especial ONU) “la Declaración de Defensores contiene derechos que ya se reconocen en muchos instrumentos internacionales de derechos humanos jurídicamente vinculantes, incluido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En la Declaración se especifica de qué manera los derechos incluidos en los principales instrumentos de derechos humanos se aplican a los defensores de los derechos humanos y a su labor. Además, la Declaración fue aprobada por consenso por la Asamblea General, lo que en consecuencia representa el fuerte compromiso de los Estados a su aplicación”⁵.

Vale recordar que el propio preámbulo de la Declaración de Defensores “reafirma” la importancia de la “Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Pactos internacionales de derechos humanos como elementos fundamentales de los esfuerzos internacionales para promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la importancia de los demás instrumentos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas y a nivel regional”.

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, OACNUDH) ha resaltado que “los artículos 1, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 y 13 de la Declaración contienen disposiciones específicas para la protección de los defensores de los derechos humanos, en particular el derecho a: procurar la protección y realización de los derechos humanos en los planos nacional e internacional”⁶.

La Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos aclaró que, de acuerdo con la Declaración de Defensores, el

³ Aprobado mediante resolución 53/144 el 9 de diciembre de 1998.

⁴ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 26.

⁵ ONU, “Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/66/203. 28 de julio de 2011, pie de página 1.

⁶ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Folleto informativo No. 29: Los Defensores de Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos. 2004, pág 23.

derecho autónomo a defender derechos no se limita a los defensores en forma individual, sino que se extiende también a las organizaciones que se dedican a la defensa de derechos humanos⁷.

Por su parte, como se explica en la declaración conjunta del Relator Especial de la ONU y representantes de los órganos de tratado de derechos humanos de la ONU en 2018, "los órganos de tratado consideran que toda injerencia, intimidación, abuso, amenaza, violencia, represalia o restricción indebida contra los defensores de los derechos humanos constituye una violación de las obligaciones de los Estados Partes respecto de la realización de los derechos establecidos en los tratados"⁸. En este sentido también se ha pronunciado el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas al afirmar que "cuando una persona se convierte en víctima de una desaparición forzada como resultado del ejercicio o la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, también se viola el disfrute de esos derechos"⁹. Esto también fue recogido en una declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2016 que expresa que "toda amenaza o violencia contra los defensores de los derechos humanos constituye una violación de las obligaciones de los Estados en cuanto a la realización de los derechos del Pacto, ya que los defensores de los derechos humanos también contribuyen con su trabajo a la realización de esos derechos"¹⁰. En otro ejemplo, en una opinión reciente el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (GTAD) afirmó que la condición de defensor de los derechos humanos es un atributo protegido en virtud del derecho internacional de los derechos humanos¹¹.

Se encuentran también referencias directas a la Declaración de Defensores en *la Observación general número 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo al derecho a la vida*¹² y la Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre *Defensores de los derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales*¹³, así como en numerosos llamados urgentes conjuntos por parte de procedimientos especiales de las Naciones Unidas dirigidos a Colombia que se relacionan con la situación de las personas defensoras de derechos humanos y en los que se refuerza la importancia del artículo primero de la Declaración respecto al derecho a defender derechos¹⁴.

La Asamblea General de la ONU también expresó que "reafirmando firmemente que toda persona tiene el derecho, individual y colectivamente, de promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional, como se

⁷ Cfr. ONU, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/59/401. 1 de octubre de 2004, párr. 49.

⁸ Declaración conjunta de un grupo de presidentes, vicepresidentes y miembros de los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas y del Relator Especial de la ONU sobre los defensores de los derechos humanos, 2018. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23154&LangID=E>.

⁹ Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, A/HRC/22/45, párrafo 69, citado en A/HRC/30/38/Add.5.

¹⁰ Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 5, 2016, E/C.12/2016/2

¹¹ Opinión del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, A/HRC/WGAD/2019/15.

¹² Comité de Derechos Humanos, "Observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida. CCPR/C/GC/36. 3 de septiembre de 2019, pie de página a párrafo 53.

¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Defensores de los derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales". E/C.12/2016/2. 29 de marzo de 2017, párr. 7.

¹⁴ Ver, entre otros, ONU, Llamamiento urgente COL 9/2019. 22 de octubre de 2019, págs. 18 y 19; ONU, Llamamiento urgente COL12/2020. 10 de noviembre de 2020, pág. 7; y ONU, Llamamiento urgente COL 2/2020. 2 de abril de 2020, págs. 7 y 8.

estableció en la Declaración [...] destaca que el derecho de toda persona a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin represalias ni temor a estas, es un elemento esencial en la creación y el mantenimiento de las sociedades democráticas, abiertas y sostenibles”¹⁵. En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Derechos Humanos de la ONU “reafirmando también que toda persona tiene el derecho, individual y colectivamente, de promover y procurar la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”¹⁶.

B. El derecho a defender derechos a nivel regional

En el ámbito regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH o Comisión Interamericana), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), el Consejo de la Unión Europea, el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (en adelante, OSCE) han reconocido la existencia del derecho a defender derechos humanos en forma autónoma.

La CIDH estableció que “la Declaración sobre Defensores es el primer instrumento de carácter internacional en definir oficialmente la ‘defensa’ de los derechos humanos como un derecho en sí mismo”¹⁷. Asimismo, reconoció el ejercicio de este derecho al identificarlo como “la posibilidad de promover y defender libre y efectivamente cualquier derecho cuya aceptación es indiscutida; los derechos y libertades contenidos en la propia Declaración de Defensores; y también nuevos derechos o componentes de derechos cuya formulación aún se discute”¹⁸. En consonancia con el reconocimiento a su importancia, la CIDH también ha llamado a los Estados “a garantizar el derecho a defender derechos”¹⁹.

La Comisión Interamericana ha reconocido que “varias de las acciones u omisiones que los Estados deben observar para garantizar y respetar el derecho a defender los derechos conforme a la Declaración [de Defensores], son correlativos de obligaciones cuyo goce sustenta derechos reconocidos en múltiples convenios y declaraciones internacionales de naturaleza vinculante”²⁰. En ese mismo sentido, la Corte IDH sostuvo que la Declaración de Defensores establece la necesidad de proporcionar apoyo y protección a las personas defensoras en el ejercicio de su labor sin “establece[r]

¹⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/72/247. 25 enero 2018. Ver también Resolución A/RES/68/181, aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013, punto resolutivo sexto; Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/68/181. 30 enero 2014. Ver también Resolución 72/247, aprobada por la Asamblea General el 24 de diciembre de 2017, preámbulo y punto resolutivo primero; Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/70/161. 10 febrero 2016. Ver también Resolución A/RES/70/161, aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015, punto resolutivo primero; y Consejo de Derechos Humanos Resolución 13/13. Protección de los defensores de los derechos humanos, de 25 de marzo de 2010; Protección de los defensores de los derechos humanos que trabajan en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, 21 de marzo de 2016; 34º período de sesiones, A/HRC/34/L.5, 17 de marzo de 2017.

¹⁶ Consejo de Derechos Humanos, 31er período de sesiones. A/HRC/31/L.28. 21 de marzo de 2016, preámbulo.

¹⁷ CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 15.

¹⁸ CIDH, “Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia”. OEA/Ser.L/V/II.Doc 262. 6 de diciembre de 2019, párr. 35.

¹⁹ CIDH, Comunicado de prensa: “Informe sobre el 157º Período de Sesiones de la CIDH”. 49A/16. 15 de abril de 2016.

²⁰ CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 17.

derechos distintos a los que ya se encuentran reconocidos en diversos instrumentos sino que “articula los ya existentes a fin de que sea más sencillo aplicarlos a la función y situación práctica de los defensores”²¹.

En el caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, la Corte IDH indicó que “la muerte de un defensor de la calidad de Jesús María Valle Jaramillo podría tener un efecto amedrentador sobre otras defensoras y defensores, ya que el temor causado frente a tal hecho podría disminuir directamente las posibilidades de que tales personas ejerzan su **derecho a defender los derechos humanos** a través de la denuncia”²² (énfasis agregado). La Corte además reconoció tanto el efecto individual como colectivo en la sociedad que tienen las amenazas y los atentados a la integridad y la vida de las personas defensoras y la impunidad resultante para los responsables “en la medida en que la sociedad se ve impedida de conocer la verdad sobre la situación de respeto o de violación de los derechos de las personas bajo la jurisdicción de un determinado Estado.”²³

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea ha reconocido el derecho a defender derechos humanos en aplicación del artículo 1 de la Declaración de Defensores²⁴, así como también ha hecho referencia a la importancia de los esfuerzos llevados a cabo por esa comunidad política en la promoción y fomento del respeto del “derecho a defender derechos humanos”²⁵. A su vez, el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa ha señalado la importancia de la Declaración de Defensores²⁶ y ha llamado a los Estados del Consejo a volver a la letra y el espíritu de la Declaración que establece que toda persona tiene el derecho de promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales²⁷.

La OSCE también ha explicitado este derecho autónomo: “el derecho a defender los derechos humanos es un derecho reconocido universalmente: Se deriva de los derechos humanos universales, que a su vez son indivisibles, interdependientes y están interrelacionados y que los Estados participantes de la OSCE se han comprometido a respetar, proteger y cumplir para toda persona en su territorio y bajo su jurisdicción”²⁸.

²¹ Corte IDH. Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 58.

²² Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párr. 96.

²³ Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párr. 96.

²⁴ Comité de Ministros del Consejo de Europa. Recomendación CM/Rec(2018)11 “Recommendation to member States on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe”.

²⁵ Cfr. Consejo de la Unión Europea, “Ensuring Protection: European Union Guidelines on Human Rights Defenders”, 2004, párr. 1.

²⁶ Comisionado para Derechos Humanos del Consejo de Europa. Comentario de Derechos Humanos del 13 de septiembre de 2011. Human rights defenders need solidarity from all parts of Europe when repressed by their governments.

²⁷ Comisionado para Derechos Humanos del Consejo de Europa. Comentario de Derechos Humanos del 19 de diciembre de 2012. Restrictions on defenders of migrants’ rights should stop.

²⁸ Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos” de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2016.

También es relevante destacar las múltiples referencias a la Declaración de Defensores de órganos políticos²⁹ y otros organismos de protección de derechos humanos a nivel regional³⁰, legitimando una y otra vez el contenido y la aplicación de este instrumento.

C. El derecho a defender derechos en Colombia

Por último, es necesario recordar a esta Honorable Corte Constitucional que su Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, luego de reconocer que “la defensa de los derechos humanos es un derecho autónomo reconocido en el escenario del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, sostuvo que “al Estado colombiano le asiste el compromiso de acatar los preceptos contenidos en la Declaración sobre defensores por cuanto concretan a favor de los defensores y defensoras varias libertades y derechos estipulados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, vinculantes para el Estado colombiano en virtud de los artículos 93 y 94 de la Carta Política”³¹.

En el mismo sentido, se encuentran otras referencias expresas a la Declaración de Defensores en el marco de directivas que organizan estructuras de la administración pública en ese país. Así, en una directiva el Ministerio de Defensa como parte del “marco normativo de protección” cita expresamente la Declaración de Defensores como la fuente para la protección de defensores. En la parte de consideraciones generales señala que “el actual Gobierno fundamenta su política de derechos humanos en el cumplimiento irrestricto por parte de la Fuerza Pública de las disposiciones que regulan el ejercicio de los derechos humanos”³², lo que permite interpretar que reconoce que la Declaración de Defensores regula el ejercicio de los derechos humanos de las personas defensoras.

²⁹ En el **ámbito interamericano** ver, entre otras, Resolución de la Asamblea General del 7 de junio de 1999 AG/RES. 1671 (XXIX-O/99), resolutorio quinto; Resolución de la Asamblea General del 3 de junio de 2008 AG/RES. 2412 (XXXVIII-O/08), resolutorios cuarto, noveno y décimo; Resolución de la Asamblea General del 4 de junio de 2009 AG/RES. 2517 (XXXIX-O/09), resolutorio cuarto, décimo y décimo primero. En el **ámbito europeo** ver, entre otras, Consejo de Europa. Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en Europa. CM/Rec(2007)14. 10/10/2007; Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa de las acciones para mejorar la protección a defensores de derechos humanos y promover sus actividades. CM (2008) 5 – add. 6 de febrero de 2008; Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Resoluciones 1891 (2012) y 2225 (2018); Consejo de la Unión Europea. Garantizar la protección - Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos. Bruselas, 16332/2/08, REV 2, PESC 1562, COHOM 138, 10 de junio de 2009.

³⁰ En el **ámbito africano**, Declaración y Plan de Acción de Grand Bay. 1999, considerando 19; Declaración de Cotonou sobre el fortalecimiento y expansión de la protección de todos los defensores de derechos humanos en África. 2017; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Resoluciones 69(XXXV)04, 119(XXXII)07, 196(L)2011 y 432(LXV)2019. Ver también, Resolución 104 “Resolution on the Situation of Human Rights Defenders in Africa” de 2007; Resolución 273: “Resolution on Extending the Scope of the Mandate of the Special Rapporteur on Human Rights Defenders in Africa” de 2014; y Resolución 336: “Resolution on Measures to Protect and Promote the Work of Women Human Rights Defenders” de 2016. En el **ámbito europeo**, ver por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “Caso de Aliyev v. Azerbaijan”, Solicitud No 68762/14, 20 septiembre 2018, párr. 88 y “Case of Kavala vs Turkey”, solicitud 28749/18, 11/5/2020, párr. 74. El Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, intervención de terceros en demanda Emin Huseynov v. Azerbaijan, párr 47; en demanda No. 68817/14 Leyla Yunusova y Yunusov v. Azerbaijan, párr. 35; y en demanda 69981/14 Rasul Jafarov v. Azerbaijan, párr. 35.

³¹ Corte Constitucional de Colombia. Auto 098/13, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, 21 de mayo de 2013.

³² Ministerio de Defensa, Directiva No. 09 MDDHH-725) de 8 de julio de 2003.

La Directiva No. 012, además de mencionar expresamente a la Declaración sobre Defensores, cita entre los considerandos las recomendaciones de la Relatora Especial y la OACNUDH, en relación con la “observancia de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos”. Finalmente, el punto resolutivo décimo dispone “instar a los servidores públicos a dar cumplimiento a las Directivas Presidencial de septiembre de 1999 y del Ministerio de Defensa de julio de 2010, y a **observar la Declaración de los Defensores de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**” (énfasis agregado)

³³

La Directiva No. 002 establece los “Lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos”. En esta, como parte de sus considerandos, cita en el mismo párrafo, sin distinción en relación a la naturaleza de los instrumentos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Defensores, estableciendo que estos son “instrumentos internacionales que consagran el deber del Estado de proteger los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, derivado de la responsabilidad y el deber fundamental de proteger los derechos humanos”³⁴.

D. Contenido del derecho autónomo a defender derechos humanos

Si bien la CIDH estableció que para el año 2006 en el sistema interamericano aún no se había establecido expresamente un único derecho que garantice la labor de promoción y protección de los derechos humanos³⁵, y que el ejercicio de este derecho fundamental requería, necesariamente, el ejercicio de otros derechos tales como libertad de expresión, derecho de reunión pacífica, libertad de asociación, derechos políticos, derecho a disponer de recursos eficaces³⁶, entre otros, las organizaciones firmantes consideramos que, dado el actual desarrollo de este derecho, es posible sostener la existencia de la obligación internacional de los Estados de proteger y garantizar el derecho a defender derechos en forma autónoma.

Para arribar a tal conclusión, consideramos pertinente que se emplee una interpretación evolutiva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH) en el entendido de que “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”³⁷.

El derecho a defender derechos humanos implica, necesariamente, el ejercicio de distintos derechos que se interrelacionan entre sí. Es así que la afectación a este derecho, exige una interpretación

³³ Procuraduría General de la Nación, Directiva No. 012. 15 de julio de 2010 (negrita por fuera del original).

³⁴ Procuraduría General de la Nación, Directiva No. 002 de la Procuraduría General de la Nación de 14 de julio de 2017.

³⁵ Cfr. CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas, 7 de marzo de 2006. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc.5 reVs.1, párr. 35.

³⁶ Cfr. CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas, 7 de marzo de 2006. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc.5 reVs.1, párr. 35.

³⁷ Corte IDH. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A, No.16, párr. 14. Corte IDH, Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C. No. 134, párr. 106.

integral³⁸ y conjunta de varios derechos. El Relator Especial ONU, advirtiendo esta relación, señaló que la violación del derecho a defender derechos puede implicar una “pluriofensividad” de los derechos que le dan contenido³⁹.

Este tipo de análisis es diferente a estudiar las violaciones individuales de cada uno de los derechos que permiten su ejercicio. La conceptualización como derecho autónomo y el estudio de su violación de forma integral permiten dimensionar en mejor medida la complejidad de la violación y la afectación en cada una de sus dimensiones.

La CIDH estableció como parte del contenido tres dimensiones que deben ser protegidas por los Estados: la dimensión individual⁴⁰, la colectiva⁴¹ y la social⁴².

II. Las obligaciones derivadas del derecho autónomo a defender derechos humanos, debida diligencia en la prevención e investigación de amenazas y ataques a personas defensoras y lineamientos generales para la adopción de una política efectiva para su protección

En esta sección hacemos referencia a las responsabilidades y obligaciones de los Estados de respeto, protección y garantía del derecho a defender derechos, lineamientos para la prevención e investigación de amenazas y ataques a personas defensoras y por último, presentamos algunos lineamientos para orientar las medidas concretas para su protección efectiva, todo a la luz de los estándares internacionales y regionales relevantes.

A. Las obligaciones derivadas del derecho autónomo a defender derechos humanos

i. Alcance de la definición de persona defensora de derechos humanos

De acuerdo a la CIDH, “el marco de análisis básico para determinar quién debe ser considerado como defensora o defensor de derechos humanos se encuentra contenido en la Declaración”⁴³. La CIDH aclaró que “cualquier definición de dicho concepto en normas, directivas o documentos de política pública debe ser interpretada sin restricciones a fin de posibilitar la evaluación caso por caso, con

³⁸ Cfr. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 150.

³⁹ Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 28.

⁴⁰ Cfr. CIDH, “Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1. 7 de marzo de 2006, párr. 32.

⁴¹ Cfr. CIDH, “Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1. 7 de marzo de 2006, párr. 33.

⁴² Cfr. CIDH, “Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1. 7 de marzo de 2006, párr. 34.

⁴³ CIDH, “Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1. 7 de marzo de 2006, párr. 13. Ver en igual sentido, Consejo de la Unión Europea, “Ensuring Protection: European Union Guidelines on Human Rights Defenders”, 2004, párr. 2; Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos” de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2016.

criterios abiertos”⁴⁴. En el mismo sentido, la OACNUDH ha sugerido que la calidad de defensora o defensor de derechos humanos se determina de acuerdo con las acciones realizadas por la persona y no otras calidades, como por ejemplo, si ésta recibe un pago o no por sus labores⁴⁵. Y aclara que no existe una lista cerrada de actividades que se consideren como acciones de defensa de derechos humanos⁴⁶. Por último, la Corte IDH explicó que estas actividades “pueden ejercerse de forma intermitente u ocasional, por lo que la calidad de defensora de derechos humanos no constituye necesariamente una condición permanente”⁴⁷.

La Corte IDH y la Relatora Especial ONU han sostenido que la obligación del Estado de proteger los derechos de las personas defensoras ante las violaciones cometidas por agentes estatales y no estatales deriva de la responsabilidad y obligación primaria de cada Estado de proteger todos los derechos humanos, según los artículos 1.1 y 2 de la CADH y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente⁴⁸. Ambos instrumentos establecen la obligación de los Estados de garantizar a todos los individuos que se encuentren sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto o en la CADH, sin distinción alguna⁴⁹. De acuerdo con la Relatora Especial ONU, esta obligación incluye, en los términos de la Declaración de Defensores, la de adoptar las medidas necesarias “para que toda persona sometida a su jurisdicción pueda disfrutar en la práctica de todos los derechos y libertades, incluido el derecho a promover y defender los derechos humanos”⁵⁰.

La obligación de los Estados de proteger tiene una dimensión negativa y otra positiva. Ambas esferas de la obligación deben procurar, en el caso de las personas defensoras, establecer lo que se ha denominado un “entorno seguro y propicio”. De acuerdo al Relator Especial ONU, la “aplicación de la Declaración es un requisito previo para la creación”⁵¹ de este escenario en el que “el trabajo de los defensores está enraizado en el apoyo general de la sociedad y en el que las instituciones y los procesos de gobierno promueven su seguridad y los objetivos de sus actividades”⁵². Tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la OSCE, la Corte IDH y la CIDH han coincidido en que la defensa de los derechos humanos sólo puede ejercerse libremente cuando las personas que la realizan no son víctimas de amenazas ni de cualquier tipo de

⁴⁴ CIDH, “Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia”. OEA/Ser.L/V/II.Doc 262. 6 de diciembre de 2019, párr. 30.

⁴⁵ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Folleto informativo No. 29: Los Defensores de Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos, Ginebra 2004.

⁴⁶ Cfr. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Folleto informativo No. 29: Los Defensores de Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos, Ginebra 2004; citado en CIDH, “Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1. 7 de marzo de 2006, párr. 16.

⁴⁷ Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 129.

⁴⁸ Cfr. Corte IDH. Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 44 y ONU, “Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/66/203. 28 de julio de 2011, párr. 9.

⁴⁹ Cfr. ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/65/223. 4 de agosto de 2010, párr. 30.

⁵⁰ ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/25/55. 23 de diciembre de 2013, párr. 54.

⁵¹ ONU, “Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/66/203. 28 de julio de 2011, párr. 2.

⁵² ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/31/55. 1 de febrero de 2016, párr. 77.

agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento, represalias o presiones indebida⁵³.

Por lo tanto, de conformidad con las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, los Estados deben: a) abstenerse de cualquier acto que vulnere los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos a causa de su trabajo en favor de los derechos humanos; b) proteger a las personas defensoras de los derechos humanos frente a abusos de terceros debido a su trabajo en materia de derechos humanos y actuar con la debida diligencia al hacerlo; y c) tomar medidas proactivas para promover la plena realización de los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos, incluido su derecho a la defensa de los derechos humanos⁵⁴.

En este sentido, la Relatora Especial ONU agrega que “los Estados deben prevenir las violaciones de los derechos de los defensores sujetos a su jurisdicción mediante la adopción de medidas jurídicas, judiciales, administrativas y de todo otro tipo que garanticen que los defensores gocen de sus derechos; investigar las presuntas violaciones; enjuiciar a los presuntos autores; y otorgar a los defensores recursos y una reparación”⁵⁵. Estas obligaciones incumben a todas las ramas y niveles del Estado⁵⁶. En este sentido, la OACNUDH ha sostenido que “la existencia de un marco jurídico general (por ejemplo, leyes, estatutos y reglamentos y prácticas de carácter administrativo) que esté en consonancia con las normas internacionales de protección de las libertades públicas es una condición sine qua non para crear y mantener un entorno seguro y propicio para la sociedad civil a los efectos de la realización de sus actividades”⁵⁷.

En el marco de estas obligaciones, los Estados deben revisar el marco legal nacional vigente en materia de personas defensoras y modificar o derogar las disposiciones legales con definiciones difusas y ambiguas, que se presten a una interpretación amplia y que se utilicen o se puedan utilizar indebidamente para procesar judicialmente a las personas defensoras de derechos humanos por sus actividades⁵⁸. Bajo ninguna circunstancia se podrá penalizar las actividades pacíficas de las personas

⁵³ Cfr. Comité de Derechos Humanos, “Observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida. CCPR/C/GC/36. 3 de septiembre de 2019, pie de página a párrafo 53; Comité DESC, “Defensores de los derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales. E/C.12/2016/2. 29 de marzo de 2017, párr. 6; OSCE, “Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos” Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2016, párr. 20; Corte IDH, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 140; Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 142; Corte IDH, *Caso Fleury y otros Vs. Haití*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 23 de noviembre de 2011, Serie C No. 236, párr. 81; y CIDH, “Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1. 7 de marzo de 2006, párr. 46.

⁵⁴ Cfr. OSCE, “Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos” Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2016, párr. 5.

⁵⁵ ONU, “Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/66/203. 28 de julio de 2011, párr. 10.

⁵⁶ Cfr. OSCE, “Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos” Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2016, párr. 21.

⁵⁷ ACNUDH. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recomendaciones prácticas para la creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la sociedad civil tomando como base las buenas prácticas y las lecciones aprendidas. A/HRC/32/20, párr. 13. Ver, en igual sentido, ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/25/55. 23 de diciembre de 2013, párr. 62

⁵⁸ Cfr. OSCE, “Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos” Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2016, párrs. 24 y 25. Ver en el mismo sentido, ONU, Informe

defensoras de los derechos humanos⁵⁹. La CIDH ha explicado que la criminalización de las personas defensoras de derechos humanos se da mediante el uso indebido del derecho penal a través de la manipulación del poder punitivo del Estado por parte de actores estatales y no estatales con el fin de obstaculizar sus labores de defensa y promoción⁶⁰. Esta acción puede impactar en la organización y/o en el liderazgo, lo cual puede tener efecto negativo en el colectivo que se representa⁶¹. A su vez, la criminalización incluso puede generar división, desconfianza e inseguridad; puede generar miedo, amenazas y ostracismo social⁶².

Asimismo, en el marco de las obligaciones que derivan del derecho autónomo a defender derechos humanos, los funcionarios públicos deben abstener de hacer declaraciones que desacrediten o estigmaticen a las personas defensoras de derechos humanos⁶³. En lugar de ello, deben encomiar su importante papel y sus esfuerzos en favor de la promoción, la protección y el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de todos⁶⁴ y tomar medidas preventivas para contrarrestar las campañas de desprestigio y estigmatización en contra de ellas, incluso por parte de terceros⁶⁵. La descalificación de la labor de las personas defensoras genera una estigmatización que puede producir cargas psicológicas que lesionan su derecho a la integridad psíquica y moral y a la vez, puede generar un clima de hostilidad que dificulte el ejercicio legítimo de su libertad de asociación⁶⁶.

La criminalización y la estigmatización a personas defensoras tienen un doble efecto: uno amedrentador (“chilling effect”) y otro sobre la verdad. El efecto intimidatorio o amedrentador se replica a otras personas defensoras y da el mensaje de que ellas pueden sufrir la misma situación si continúan con sus labores. Además silencia a las víctimas, fomenta la impunidad⁶⁷; impone un clima de miedo y lanzan un mensaje intimidatorio a la sociedad en general⁶⁸. Por otra parte, tal como lo señala la Corte IDH, la criminalización y estigmatización a personas defensoras tiene un efecto sobre

de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/13/22. 30 de diciembre de 2009, párr. 63.

⁵⁹ Cfr. ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/67/292. 10 de agosto de 2012, párr. 93 y ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/13/22. 30 de diciembre de 2009, párr. 36.

⁶⁰ Cfr. CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 3.

⁶¹ Cfr. CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 220.

⁶² CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 221; citado en CIDH, “Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia”. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 262. 6 de diciembre de 2019, párr. 195.

⁶³ Cfr. ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/67/292. 10 de agosto de 2012, párr. 107; ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/13/22. 30 de diciembre de 2009, párr. 29; y OSCE, “Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos” Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2016, párr. 37.

⁶⁴ Cfr. ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/13/22. 30 de diciembre de 2009, párr. 29.

⁶⁵ Cfr. OSCE, “Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos” Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2016, párr. 37.

⁶⁶ Cfr. CIDH, “Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia”. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 262. 6 de diciembre de 2019, párr. 183. Ver también, Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Serie C No. 121.

⁶⁷ Cfr. CIDH, Segundo informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2012, párr. 21

⁶⁸ Cfr. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya. A/HRC/25/55, 23 de diciembre de 2013, párr. 59.

el derecho de la sociedad de conocer “la verdad sobre la situación de respeto o de violación de los derechos de las personas bajo la jurisdicción de un determinado Estado”⁶⁹.

Las personas defensoras brindan aportes fundamentales para la vigencia y fortalecimiento de las sociedades democráticas⁷⁰ en tanto están llamadas a examinar de forma crítica las acciones de los gobiernos⁷¹. En este sentido, el Relator Especial ONU explicó que “los defensores pueden contribuir decisivamente a salvaguardar la democracia y garantizar que siga siendo abierta, pluralista y participativa y que no se aparte de los principios del estado de derecho y la buena gobernanza”⁷². De allí que el respeto por los derechos humanos en un Estado democrático dependa, en gran medida, de las garantías efectivas y adecuadas que gocen las personas defensoras de derechos para realizar libremente sus actividades⁷³.

La Corte IDH ha destacado en varias ocasiones la importancia de la labor de las personas defensoras de derechos humanos, al considerarla fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho⁷⁴, lo que justifica un deber especial de protección por parte de los Estados⁷⁵. En el mismo sentido se ha pronunciado el Relator Especial ONU⁷⁶.

ii) *Obligación reforzada de proteger a las personas defensoras en riesgo*

Las obligaciones analizadas *ut supra* surgen de las obligaciones generales de los Estados en relación a las personas defensoras de derechos humanos por el solo hecho de su calidad de defensor o defensora e independientemente de la situación en la que se encuentra. En los casos en los que estas personas enfrentan situaciones de riesgo como consecuencia de su trabajo, las personas defensoras requieren protección específica y reforzada a escala local, nacional e internacional. Esta protección reforzada abarca tanto las obligaciones de respeto como las de prevención e investigación de los Estados.

En este sentido, la Corte IDH consideró que los Estados tienen “la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y razonables para garantizar el derecho a la vida de aquellas personas que se

⁶⁹ Corte IDH. Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 28 de noviembre de 2006. Serie C No. 161, párr. 76.

⁷⁰ Cfr. CIDH, “Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1. 7 de marzo de 2006, párr. 20.

⁷¹ Cfr. ONU, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/59/401. 1 de octubre de 2004, párr. 49.

⁷² ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/25/55. 23 de diciembre de 2013, párr. 60.

⁷³ Cfr. CIDH, “Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1. 7 de marzo de 2006, párr. 20.

⁷⁴ Cfr. Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 87, y Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 128.

⁷⁵ Cfr. Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 146; y Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 157. Asimismo, Corte IDH. Asunto de las Personas Privadas de Libertad de la Penitenciaria “Dr. Sebastião Martins Silveira” en Araraquara, São Paulo. Medidas Provisionales respecto del Brasil. Resolución de 30 de septiembre de 2006, considerando 24.

⁷⁶ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 29.

encuentren en una situación de especial vulnerabilidad⁷⁷, especialmente como consecuencia de su labor⁷⁸, siempre y cuando el Estado tenga “conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo”⁷⁹. El Comité de Derechos Humanos también estableció que “el deber de proteger el derecho a la vida requiere que los Estados partes adopten medidas especiales de protección destinadas a las personas en situaciones de vulnerabilidad cuya vida corra un riesgo particular debido a amenazas concretas o a patrones de violencia preexistentes. Entre esas personas figuran los defensores de los derechos humanos”⁸⁰.

Sin embargo, de acuerdo con la CIDH esta obligación “no se limita a proporcionar medidas materiales a efectos de proteger la vida y la integridad personal, sino que conlleva la obligación de actuar sobre las causas estructurales que afectan la seguridad de las personas amenazadas”⁸¹. La protección de los derechos de las personas defensoras requiere que se resuelvan las causas del riesgo de base⁸² lo que incluye tanto la ejecución de tareas de prevención, como de investigación y sanción.

iii) *Obligación reforzada de debida diligencia en las investigaciones*

Esta obligación reforzada de debida diligencia en las investigaciones no se limita a las investigaciones en casos de asesinato o lesiones a personas defensoras de derechos humanos sino que se activa desde el momento en que el Estado toma conocimiento de la existencia de una amenaza a la vida e integridad de una persona defensora de derechos humanos. La CIDH consideró que “en contextos de agresión y actos de hostigamiento sistemáticos una investigación eficiente y eficaz es un instrumento indispensable para asegurar la identificación y erradicación del riesgo que corren estas personas”⁸³. Asimismo, la investigación debe poder identificar los fallos sistemáticos que permitieron la violación.

⁷⁷ Cfr. Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123, y Corte IDH. Caso Castillo González y otros Vs. Venezuela. Fondo. Sentencia de 27 de noviembre de 2012. Serie C No. 256, párr. 128. En el mismo sentido, Cfr. TEDH, Caso Kiliç Vs. Turquía, No. 22492/93. Sentencia de 28 de marzo de 2000, párrs. 62 y 63, y TEDH, Caso Osman Vs. Reino Unido, No. 87/1997/871/1038. Sentencia de 28 de octubre de 1998, párrs. 115 y 116; ONU, Comité de Derechos Humanos, Caso Delgado Páez Vs. Colombia, Comunicación No. 195/1985, UN Doc. CCPR/C/39/D/195/1985(1990), 12 de julio de 1990, párrs. 5.5 y 5.6.

⁷⁸ Cfr. ONU, Comité de Derechos Humanos, Caso Orly Marcellana y Daniel Gumanoy, en representación de Eden Marcellana y Eddie Gumanoy Vs. Filipinas, Comunicación No. 1560/2007, UN Doc. CCPR/C/94/D/1560/2007, 30 de octubre de 2008, párrs. 7.6 y 7.7. En similar sentido, Cfr. Corte IDH. Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 28 de noviembre de 2006. Serie C No. 161, párr. 77, y Corte IDH. Caso García y Familiares Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012. Serie C No. 258, párr. 179.

⁷⁹ Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 123.

⁸⁰ Comité de Derechos Humanos, “Observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida. CCPR/C/GC/36. 3 de septiembre de 2019, párr. 23

⁸¹ CIDH, “Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1. 7 de marzo de 2006, párr. 47

⁸² Cfr. CIDH, “Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia”. OEA/Ser.L/V/II.Doc 262. 6 de diciembre de 2019, párr. 206.

⁸³ CIDH, “Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1. 7 de marzo de 2006, párr. 47

Los órganos del sistema interamericano han resaltado que la mejor forma de proteger a las personas defensoras de derechos humanos es investigar eficazmente los actos de violencia en su contra y sancionar a los responsables, con el fin de identificar y resolver las causas; y así evitar su repetición⁸⁴. Por su parte, el Relator Especial de la ONU determinó que el deber especial de cuidado implica que los Estados deben eliminar los obstáculos *de iure* y *de facto* que impiden la debida investigación y la determinación de responsabilidades ante violaciones a sus derechos⁸⁵. La CIDH agregó que, como parte de este deber, los Estados deben reconocer de manera pública y difundir en las entidades públicas que el medio más eficaz para proteger a las personas defensoras de derechos humanos es investigar⁸⁶.

En relación con la investigación de la muerte de una persona defensora de derechos humanos, la Corte IDH estableció que el Estado debe tomar en cuenta su actividad para identificar los intereses que pudieron verse afectados en el ejercicio de su labor⁸⁷. El tribunal indicó que en casos de atentados contra defensores y defensoras de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de asegurar una justicia imparcial, oportuna y oficiosa, que implique una búsqueda exhaustiva de toda la información para diseñar y ejecutar una investigación que conduzca al debido análisis de las hipótesis de autoría, por acción o por omisión, en diferentes niveles, explorando todas las líneas investigativas pertinentes para identificar a los autores⁸⁸. Por lo tanto, ante indicios o alegaciones de que determinado hecho en contra de una persona defensora pudo tener como móvil justamente su labor de defensa y promoción de derechos humanos, “las autoridades investigadoras deben tomar en cuenta el contexto de los hechos y sus actividades para identificar los intereses que podrían haberse visto afectados en el ejercicio de las mismas, a efectos de establecer y agotar las líneas de investigación que tengan en cuenta su labor, determinar la hipótesis del delito e identificar a los autores”⁸⁹. Estos estándares de investigación no se limitan a las investigaciones sobre el posible asesinato de personas defensoras sino que son igualmente aplicables a las investigaciones sobre amenazas a su vida e integridad.

El Relator Especial ONU también recordó la importancia de actuar de manera oportuna cuando se conoce sobre una violación de derechos humanos en perjuicio de personas defensoras, toda vez que los primeros momentos, luego de la comisión del hecho, son claves para el éxito de las investigaciones⁹⁰. En igual sentido, la Corte IDH ha establecido que “la eficiente determinación de la

⁸⁴ Cfr. CIDH, "Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 211. 31 de diciembre de 2017, párr. 28

⁸⁵ Cfr. ONU, "Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos". A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 87.

⁸⁶ Cfr. CIDH, Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia". OEA/Ser.L/V/II.Doc 262. 6 de diciembre de 2019, párr. 228.

⁸⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 47 y Corte IDH, *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 143

⁸⁸ Cfr. Corte IDH. *Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 47.

⁸⁹ Corte IDH. *Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 47. Ver también, Corte IDH, *Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párrs. 131, 216, 219 y 220, y Corte IDH, *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 143.

⁹⁰ Cfr. ONU, "Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos". A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 89.

verdad en el marco de la obligación de investigar una muerte, debe mostrarse desde las primeras diligencias con toda acuciosidad”⁹¹ y que el correcto manejo de la escena del crimen es un punto de partida de la investigación y, por tanto, determinante para esclarecer la naturaleza, circunstancias y características del delito, así como los participantes en el hecho. Es por ello que su manejo debe ser mediante profesionales entrenados en la importancia de sus acciones, la preservación de la escena del crimen, las actividades a realizar en ésta, y en la recuperación y preservación de la evidencia y su cadena de custodia⁹².

Estas medidas urgentes deben completarse con: a) la elaboración de un perfil sobre la víctima, no para criminalizarla o estigmatizarla, sino para comprender su actividad de defensa, su entorno y sus factores de riesgo; b) la realización de entrevistas a la organización a la que pertenecía la persona defensora y a las personas que puedan tener conocimiento del hecho violatorio o sus motivaciones; y c) la identificación de presencia de alguna fuerza de seguridad pública o empresas de seguridad privada en las inmediaciones en las que ocurrió el hecho⁹³.

Por último, el Relator Especial ONU recordó que la determinación de todas las responsabilidades forma parte del principio de exhaustividad en las investigaciones y es relevante si se quiere acabar con las estructuras de poder que promueven la violencia contra las personas defensoras de los derechos humanos⁹⁴.

B. Lineamientos en relación con la debida diligencia en la investigación

El Relator Especial ONU elaboró unos lineamientos “mínimos indispensables para cumplir con la debida diligencia en las investigaciones de las violaciones de derechos humanos contra personas defensoras de los derechos humanos, sus familiares o personas con vínculos afectivos cercanos a ellas”⁹⁵. A continuación recogemos brevemente estos lineamientos y directrices y estándares complementarios del sistema interamericano:

Lineamiento 1. La defensa de derechos humanos debe ser un elemento central en la estrategia de investigación. Iniciado el proceso, una hipótesis obligatoria de investigación debe ser la vinculación del hecho violatorio con la labor de defensa de derechos humanos. Esto aplica inclusive si al momento del hecho la persona no estaba ejerciendo ninguna actividad de defensa, ya que podría ser una represalia por acciones pasadas⁹⁶. La CIDH y la Corte IDH han establecido que las primeras

⁹¹ Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 204.

⁹² Cfr. Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párrs. 205 y ss. La Corte IDH hace referencia al Protocolo de Minnesota como fuente de “mínimos indispensables” para las diligencias de la escena del crimen.

⁹³ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 89.

⁹⁴ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 104.

⁹⁵ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párrs. 88 y ss.

⁹⁶ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 98.

diligencias deben considerar el posible vínculo con el ejercicio de la labor de defensor⁹⁷. Para ello, resulta pertinente que los Estados elaboren protocolos especializados en investigación que tengan en cuenta los riesgos que representa la labor de defensor o defensora de derechos humanos y que incluyan la presunción de que el hecho sucedió por su condición de defensor o defensora⁹⁸.

Lineamiento 2. La investigación debe estar encaminada a determinar los distintos niveles de responsabilidad y las sanciones correspondientes. La Corte IDH estableció que se debe evitar omisiones en la recaudación de pruebas y en las líneas lógicas de investigación, puesto que con el paso del tiempo se dificultará obtener pruebas y, por consiguiente, determinar las responsabilidades respectivas⁹⁹. El Relator Especial ONU también indicó que la identificación de todas las personas responsables son claves para el acceso a la justicia y para acabar con los factores de riesgo¹⁰⁰. Por lo tanto, no solo debe investigarse la autoría material o inmediata, sino especialmente la autoría intelectual, en cualquiera de sus formas, incluyendo la responsabilidad por cadena de mando y la responsabilidad por omisión en el deber de garantía¹⁰¹. Explicó, además, que “la determinación de todas las responsabilidades forma parte del principio de exhaustividad en las investigaciones y es relevante si se quiere acabar con las estructuras de poder que promueven la violencia contra los defensores y las defensoras de los derechos humanos”¹⁰².

Lineamiento 3. Aplicación del enfoque diferencial e interseccional. El Relator Especial ONU estableció que la aplicación de un enfoque diferencial e interseccional supone reconocer que ciertos pueblos, grupos o personas tienen necesidades de protección diferenciada debido a situaciones específicas de vulnerabilidad manifiesta, inequidades y asimetrías de poder históricas¹⁰³. Este enfoque constituye para el Relator Especial ONU “una herramienta de análisis y una guía para la formulación de políticas públicas”¹⁰⁴.

Es importante determinar el componente de género que sufren las personas defensoras, ya que es distinto el tipo de riesgo, de violencia y de estigmatización, así como el impacto¹⁰⁵, en particular, por

⁹⁷ Cfr. Corte IDH. Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 47. Corte IDH. Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 143. Corte IDH. Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 295. CIDH, Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 211, 31 diciembre 2017, párr. 49.

⁹⁸ CIDH, Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 211, 31 diciembre 2017, párr. 49.

⁹⁹ Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 214.

¹⁰⁰ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 100.

¹⁰¹ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 101.

¹⁰² Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 104.

¹⁰³ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 105.

¹⁰⁴ ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 105.

¹⁰⁵ Cfr. ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/16/44. 20 de diciembre de 2010, párr. 23

ejemplo, aquellas personas defensoras que trabajan sobre derechos sexuales y reproductivos¹⁰⁶. En este sentido, las mujeres defensoras de derechos humanos corren mayor riesgo de sufrir determinado tipo de violencia, lo cual implica un deber de diligencia diferenciado¹⁰⁷, más aún considerando que las mujeres defensoras o aquellos que trabajan en pos de los derechos de la mujer o género parecen estar más expuestos a intentos de asesinato o de asesinato en América¹⁰⁸.

Además de contar con una perspectiva de género, los Estados deben dar una respuesta diferenciada según la labor que desempeña la persona defensora, por ejemplo, si es periodista, trabaja en pos del medio ambiente o la tierra, derechos indígenas o tribales, de jóvenes o estudiantes, entre otros¹⁰⁹.

Lineamiento 4. La estrategia de investigación debe analizar factores contextuales y de riesgo. De acuerdo con el Relator Especial ONU, los Estados deben incorporar la investigación de los antecedentes, incluyendo los conflictos que haya en la región donde ocurrió el hecho, ya sea conflictos territoriales, ambientales o de otra naturaleza, e identificar los tipos de agresores, sean estatales, no estatales o redes, y si actúan de manera coordinada, así como el nivel de influencia que pueden tener en el Estado¹¹⁰.

El análisis del contexto también debe evidenciar si hay patrones de ataques contra personas defensoras de los derechos humanos¹¹¹. La CIDH estableció que, para la búsqueda de patrones, la investigación debe unir criterios y no fragmentarlos, así como considerar el mismo *modus operandi* de delitos contra personas defensoras para ver si hay un patrón o elemento común de sistematicidad¹¹². También deben incluir las circunstancias que pudieran incidir en el nivel de riesgo que corre la persona defensora, el tipo de amenazas o ataques que se han realizado en su contra y su nivel de repetición o incremento¹¹³. Se deberá determinar si hubo denuncias previas (incluyendo las de otros defensores con perfiles similares) y a cuáles grupos de poder se confrontaba con las denuncias¹¹⁴. La Corte IDH ha expresado que “ante indicios o alegaciones de que determinado hecho en contra de un defensor o defensora de derechos humanos pudo tener como móvil justamente su labor de defensa y promoción de derechos humanos, las autoridades investigadoras deben tomar en cuenta el contexto de los hechos y sus actividades para identificar los intereses que podrían haberse visto afectados en

¹⁰⁶ Ver estudio, CEJIL y Protection International (PI) “El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos: Las experiencias de México y Honduras, Asociadas por lo justo (JASS)”, págs. 9 y 10.

¹⁰⁷ Cfr. ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/16/44. 20 de diciembre de 2010, párr. 23.

¹⁰⁸ Cfr. ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/16/44. 20 de diciembre de 2010, párr. 65.

¹⁰⁹ Cfr. ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/19/55. 21 de diciembre de 2011.

¹¹⁰ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 113.

¹¹¹ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 114.

¹¹² Cfr. CIDH, Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia”. OEA/Ser.L/V/II.Doc 262. 6 de diciembre de 2019, párr. 239.

¹¹³ Cfr. CIDH, Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 211, 31 diciembre 2017, párr. 49.

¹¹⁴ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 114.

el ejercicio de las mismas, a efectos de establecer y agotar las líneas de investigación que tengan en cuenta su labor, determinar la hipótesis del delito e identificar a los autores”¹¹⁵.

Lineamiento 5. Los métodos de investigación deben ser acordes con la complejidad de la violación.

Los Estados deben usar métodos de investigación especiales que respondan a la complejidad de la violación o su ejecución. Entre otros, el Relator Especial ONU cita como ejemplos la utilización de análisis de redes, uso de agentes encubiertos y escuchas telefónicas¹¹⁶. Por su parte, la Corte IDH estableció que el órgano que investiga debe utilizar todos los medios disponibles para llevar a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones que sean necesarias con el fin de intentar obtener el resultado que se persigue. También señaló que es necesario evitar omisiones en el seguimiento de líneas lógicas de investigación”¹¹⁷.

La Corte también ha enfatizado que para garantizar el debido proceso, el Estado debe facilitar todos los medios necesarios para proteger a los operadores de justicia, investigadores, testigos y familiares de las víctimas de hostigamientos y amenazas que tengan como finalidad entorpecer el proceso, evitar el esclarecimiento de los hechos y encubrir a los responsables de los mismos¹¹⁸.

Asimismo, la investigación debe poder identificar los fallos sistemáticos que permitieron la violación¹¹⁹.

Lineamiento 6. La investigación debe incluir elementos para probar el daño y garantizar la reparación. El Relator Especial ONU resalta que las reparaciones deben tener una vocación transformadora y ser abordadas con un enfoque diferencial, tomando en cuenta las necesidades particulares de las personas defensoras de derechos humanos, sus identidades y el impacto que la violación haya podido ocasionarles. Por ello, considera indispensable tomar en cuenta la opinión de las víctimas¹²⁰. De igual forma, subraya que “dado que también hay un impacto colectivo, es importante que se considere este elemento para fijar reparaciones que sean integrales y que influyan positivamente en el movimiento organizativo, en las comunidades y en la sociedad”¹²¹.

C. Lineamientos para la creación de una política efectiva de protección a personas defensoras

¹¹⁵ Corte IDH. Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 47.

¹¹⁶ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 120.

¹¹⁷ Corte IDH. Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 295. Ver en igual sentido, CIDH, Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 211, 31 diciembre 2017, párr. 49.

¹¹⁸ Cfr. Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 227.

¹¹⁹ “OSCE, “Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos” Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2016, párr. 72.

¹²⁰ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 124.

¹²¹ Cfr. ONU, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/74/159. 15 de julio de 2019, párr. 125.

- *Una política efectiva de protección debe ser integral y contar con el compromiso político del Estado*

La CIDH ha establecido que los Estados deben elaborar una política integral de protección. Ha explicado que “una política integral de protección parte del reconocimiento de la interrelación e interdependencia de las obligaciones que tiene el Estado para posibilitar que las personas defensoras puedan ejercer en forma libre y segura sus labores de defensa de los derechos humanos. En este sentido, hace referencia a un enfoque amplio y comprensivo que requiere implementar políticas públicas y medidas encaminadas a respetar los derechos de las personas defensoras; prevenir las violaciones a sus derechos; investigar con debida diligencia los actos de violencia en su contra; y sancionar a los responsables intelectuales y materiales”¹²².

La OSCE ha establecido que “los Estados deberán elaborar las políticas, los programas y mecanismos de protección apropiados para garantizar la seguridad de los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo junto con la sociedad civil y contando con el asesoramiento técnico de órganos internacionales competentes”¹²³, y deben incluir cuestiones de protección física, reubicación temporal, entre otros¹²⁴. En el mismo sentido se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹²⁵.

Para la elaboración y correcta implementación de esta política debe existir un fuerte compromiso político del Estado a través de la dotación de personal debidamente capacitado y suficiente¹²⁶, presupuesto¹²⁷, así como la delimitación clara de las responsabilidades y competencias de las autoridades encargadas de ejecutar las medidas de protección¹²⁸. La CIDH ha valorado incluso que los programas de protección formen parte de un plan nacional de derechos humanos y que sean adoptados por medio de ley¹²⁹.

- *Los mecanismos o programas de protección deben ser diseñados e implementados con plena participación de la sociedad civil*

¹²² CIDH, "Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 211. 31 de diciembre de 2017, párr. 25.

¹²³ “Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos” de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2016, párr. 19.

¹²⁴ “Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos” de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2016, párr. 19.

¹²⁵ Defensores de los derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales, Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 29 de marzo de 2017, E/C.12/2016/2, párr. 8.

¹²⁶ Cfr. CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 493.

¹²⁷ *Id.*, párr. 487.

¹²⁸ *Id.*, párr. 489.

¹²⁹ Cfr. CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 488.

La Relatora Especial ONU ha hecho hincapié en la necesidad de que los Estados diseñen mecanismos especializados, en diálogo con sociedad civil, para considerar las aristas y necesidades específicas¹³⁰. Asimismo, la OSCE ha expresado que cualesquiera el mecanismo o programa de protección que se implemente para las personas defensoras, deben actuar de manera justa, transparente e independiente y con participación plena de las personas beneficiarias¹³¹.

- *Los mecanismos de protección de testigos son insuficientes para proveer una protección integral a personas defensoras*

Tal como lo señaló en su momento la Relatora Especial ONU, los programas de protección de testigos son insuficientes para proteger a las personas defensoras y no deben utilizarse como sustitutos de los programas de protección de defensores¹³². La CIDH ha llegado a esta misma conclusión de que no son adecuados para los fines previstos, toda vez que el punto de partida para la implementación de una medida de protección es la presunción de un peligro para la integridad o vida de una persona como consecuencia de su participación en una causa, aun cuando el riesgo para una persona defensora puede provenir de otras fuentes¹³³.

- *La evaluación del riesgo es necesaria para proporcionar una protección adecuada a las necesidades de cada caso y requiere la participación de la persona defensora*

Tal como lo señala la CIDH, la evaluación del riesgo permite al Estado conocer los obstáculos que pudieran afectar la vida e integridad personal de la persona defensora solicitante de protección con la finalidad de adoptar medidas de seguridad apropiadas según cada caso para garantizar la continuidad de labores de la persona. Para ello, se requiere una comunicación y participación activa entre el Estado y la persona defensora para el proceso de evaluación de riesgo¹³⁴.

La CIDH también explica que al momento de realizar la evaluación del riesgo de una persona defensora, una de las primeras hipótesis del hecho lesivo que debe considerarse es la relación que pudiera tener con la actividad desarrollada por la persona solicitante¹³⁵ y se deberá distinguir entre un incidente de seguridad y una represalia en razón de su condición de persona defensora¹³⁶. Asimismo, la CIDH considera “fundamental que los Estados identifiquen y evalúen algunas circunstancias que pudieran incidir en el nivel de riesgo que corre un defensor o defensora”¹³⁷.

¹³⁰ Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/13/22, 30 de diciembre de 2009, párr. 75.

¹³¹ “Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos” de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2016. SECCIÓN B: Informe Explicativo, párr. 88.

¹³² Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/13/22, 30 de diciembre de 2009, párr. 73.

¹³³ Cfr. CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 500.

¹³⁴ Id., párr. 505.

¹³⁵ Id., párr. 507.

¹³⁶ Id., párr. 508.

¹³⁷ Id., párr. 511.

Al momento de valorar la problemática planteada, además de los aspectos contextuales, la Comisión Interamericana considera que los Estados deben tomar en cuenta algunos otros elementos respecto del caso concreto, tales como: a) la clase de ataques que se han realizado¹³⁸; b) si estos han ocurrido en forma reiterada o no¹³⁹; c) si se ha intensificado la gravedad de los actos perpetrados con el transcurso del tiempo; y d) si habría participación de agentes del Estado en los actos de agresión¹⁴⁰.

Si previamente ya se hubieran instrumentado medidas de protección y persisten los ataques o agresiones, se deberá evaluar si las medidas ya adoptadas son efectivas o si es necesario implementar medidas adicionales o cambiar el esquema de protección¹⁴¹.

Finalmente, la CIDH también indica que se deberá analizar el grado de desprotección en que quedaría el o la solicitante de las medidas en caso de que éstas no fueran adoptadas, al mismo tiempo que determinar si el riesgo al que estaría sujeto la persona defensora podría ser superado a través de medidas de protección especial¹⁴².

Por su parte la Corte IDH señaló que “la valoración sobre si una persona requiere medidas de protección y cuáles son las medidas adecuadas es una obligación que corresponde al Estado y no puede restringirse a que la propia víctima lo solicite a “las autoridades competentes”, ni que conozca con exactitud cuál es la autoridad en mejor capacidad de atender su situación, ya que corresponde al Estado establecer medidas de coordinación entre sus entidades y funcionarios para tal fin”¹⁴³. Sin desligar a los Estados de esta obligación, el Relator Especial ONU reconoce como buena práctica la capacitación en gestión de la seguridad, puesto que puede ayudar a las personas defensoras a evaluar y gestionar proactivamente los riesgos que enfrentan y hacerlas más conscientes de las amenazas inmediatas y potenciales que se plantean en su entorno operacional y de las formas en que pueden responder a esas amenazas¹⁴⁴.

Esta Honorable Corte Constitucional, por su parte, ha establecido que “el criterio constitucional para evaluar la existencia de amenazas a los derechos fundamentales es racional.”¹⁴⁵ La autoridad encargada de implementar las medidas de protección debe valorar de manera integral factores objetivos y subjetivos, entre ellos: (i) la “realidad de la amenaza”, si puede ser verificada objetivamente; (ii) “individualidad de la amenaza”, que la amenaza esté dirigida específicamente a

¹³⁸ Id., párr. 514.

¹³⁹ En cuanto a la reiteración de las agresiones, la CIDH estima que debe analizarse la secuencia de actos ocurridos en un lapso de tiempo atendiendo al conjunto de intimidaciones, amenazas, agresiones físicas y verbales que pudieran haber sufrido el defensor o defensora involucrados; el grupo de defensores y defensoras al cual pertenece, e inclusive, si los ataques son producidos en contra del núcleo familiar del defensor o defensora. Asimismo, debe valorarse en particular, si los últimos ataques se hubieran producido en un período reciente al momento en que se solicita la protección del Estado. Ver CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 515.

¹⁴⁰ Cfr. CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 513.

¹⁴¹ Id., párr. 518.

¹⁴² Id., párr. 519.

¹⁴³ Corte IDH. *Caso Luna López Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 127.

¹⁴⁴ Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/31/55. 1 de febrero de 2016, párr. 55.

¹⁴⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-439 de 1992,.

una persona determinada o determinable; (iii) “situación específica del amenazado”, por ejemplo, si su labor lo llevó a involucrarse con grupo armados, si pertenece a un partido político, su actividad sindical, su labor profesional, sus vínculos familiares, entre otros; (iv) “escenario en que se presentan las amenazas”, conocer cuáles son las “circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas”; y (v) “inminencia del peligro”, con base en la información aportada, la probabilidad real de que se cometa la amenaza¹⁴⁶.

- *Las medidas de protección deben ser idóneas y efectivas*

Para que las medidas de protección sean consideradas adecuadas, la corte IDH ha señalado que éstas deben ser idóneas para enfrentar la situación de riesgo en que se encuentre la persona y, para ser efectivas, deben ser capaces de producir los resultados para el que han sido concebidos¹⁴⁷. Asimismo, la Corte IDH considera que para que se cumpla con el requisito de idoneidad es necesario que las medidas especiales de protección: a) sean acordes con las funciones que desempeñan las defensoras y los defensores¹⁴⁸; b) el nivel de riesgo sea objeto de una evaluación a fin de adoptar y monitorear las medidas que se encuentren vigentes; y c) puedan ser modificadas según la variación de la intensidad de riesgo. Además, para la efectividad de las medidas resulta esencial: “a) una respuesta estatal inmediata desde el primer momento en que toma conocimiento de la existencia del riesgo, para que sean oportunas; b) que las personas que intervienen en la protección a defensoras y defensores cuenten con la capacitación y entrenamiento necesario para desempeñar sus funciones y sobre la importancia de sus acciones; y c) deben estar en vigor durante el tiempo que las víctimas de violencia o amenazas lo necesiten”¹⁴⁹.

Es necesario que la medida, por su propia naturaleza, permita hacer frente al riesgo que atraviesa la persona defensora, de tal manera que a la vez que se protege su vida e integridad personal, se garantice su continuidad en el ejercicio de las actividades de promoción y defensa de los derechos humanos¹⁵⁰. Para tales efectos, la CIDH recomienda que el Estado y los beneficiarios diseñen conjuntamente la modalidad de las medidas de protección¹⁵¹, y, en su caso, sean modificadas según la intensidad de riesgo¹⁵². Los Estados deben diseñar políticas que les permitan monitorear la efectividad de las medidas.

¹⁴⁶ Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-1026/02. 27 de noviembre de 2002. Ver también T719/03, T-339/10, T-078/13 y T-224-14

¹⁴⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 157

¹⁴⁸ Cfr. Corte IDH. *Caso Luna López Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 127.

¹⁴⁹ Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 157

¹⁵⁰ Cfr. CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 522.

¹⁵¹ Cfr. Corte I.D.H., *Asunto de la Emisora de Televisión “Globovisión”*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 21 de noviembre de 2007, considerando décimo primero; citado en CIDH Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 522.

¹⁵² Cfr. CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 524.

La CIDH también considera recomendable que para el programa de protección los Estados dispongan de un cuerpo de seguridad estatal que sea separado del que ejerce las actividades de inteligencia y contrainteligencia, cuyo personal encargado de la protección sea seleccionado, incorporado, capacitado y entrenado con absoluta transparencia y con la participación de los representantes de la población objeto de los programas a fin de crear lazos de confianza entre las personas protegidas y aquellos encargados de protegerlas¹⁵³.

- *Las medidas de protección deben ser de naturaleza temporal*

Como lo ha resaltado la Corte IDH, las medidas de protección tienen un carácter esencialmente provisional y temporal¹⁵⁴. Por ello, como se ha desarrollado *ut supra*, las medidas de prevención e investigación y sanción son determinantes para identificar y eliminar las causas del riesgo y así poder garantizar la protección efectiva de las personas defensoras.

- *La ausencia de amenazas no implica la insubsistencia del riesgo.*

La falta de amenazas durante un período de tiempo no necesariamente implica que no haya riesgo para una persona¹⁵⁵. Sin embargo, advirtió que ante el transcurso de cierto tiempo sin la ocurrencia de amenazas, se debe analizar las causas por las que tales amenazas ya no se producen, para determinar si procede el mantenimiento de medidas de protección¹⁵⁶.

Para tomar la decisión de levantar las medidas, es necesario que los Estados realicen una evaluación del riesgo, en la cual resulta fundamental la participación de los beneficiarios con la finalidad de conocer su parecer respecto a dicho levantamiento¹⁵⁷.

III. Conclusiones

Las personas defensoras de derechos humanos juegan un rol primordial para la democracia de nuestros países. Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para que ellas puedan desarrollar libremente sus actividades sin temor a represalias, hostigamientos o actos de violencia. Por ello, los Estados han sido llamados por numerosos mecanismos internacionales y regionales de promoción y protección de derechos humanos a cumplir con las obligaciones internacionales que surgen de instrumentos de derechos humanos de respetar, garantizar y proteger los derechos de las personas defensoras.

¹⁵³ Cfr. CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 526.

¹⁵⁴ Cfr. Corte I.D.H., *Asunto Liliana Ortega y otras*. Medidas cautelares respecto de Venezuela. Resolución de 9 de julio de 2009. Considerando cuagragésimo.

¹⁵⁵ Cfr. CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 530.

¹⁵⁶ Cfr. Corte I.D.H., *Asunto Liliana Ortega y otras*. Medidas cautelares respecto de Venezuela. Resolución de 9 de julio de 2009. Considerando cuagragésimo; citado en Cfr. CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 530.

¹⁵⁷ Cfr. CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 531.

El derecho autónomo de defender derechos humanos no requiere que los Estados adopten medidas distintas a las que emanan de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados, sino que implica un abordaje más integral y armónico en consideración del rol de las personas defensoras, así como la manera en que se deben atender situaciones de riesgo a sus vidas e integridad. La consolidación de este derecho ha sido plasmada en la Declaración de Defensores y ha sido reconocido y utilizado por numerosos mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos.

Por ello, consideramos que la Honorable Corte Constitucional debe también tomar este derecho como punto de partida para el análisis completo del caso de marras, puesto que le daría una perspectiva más amplia y daría cuenta de un compromiso férreo con las obligaciones internacionales de Colombia en general, y con las personas defensoras de derechos humanos en particular. Para eso, es importante arropar a la Honorable Corte con el desarrollo sobre las medidas que deben ser establecidas para proteger cabalmente a las personas defensoras.

21 de abril de 2021