

Washington DC, 29 de junio de 2018

**Néstor Humberto Martínez Neira**

Fiscal General de la Nación,  
República de Colombia.



Estimado Dr. Martínez Neira,

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en mi carácter de Directora Ejecutiva del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), una organización de sociedad civil que ha trabajado durante los últimos 27 años a favor de la protección y promoción de los derechos humanos en distintos países de las Américas, entre ellos Colombia. En esta ocasión, le escribo en relación con la Directiva No. 0002 de la Fiscalía General de la Nación, aprobada el pasado 30 de noviembre de 2017, por su relevancia para garantizar el derecho de las personas defensoras de derechos humanos para ejercer su labor de manera libre, digna y segura.

Al respecto, valoramos positivamente que la Fiscalía General de la Nación exprese su compromiso con la investigación de los crímenes cometidos contra personas defensoras de derechos humanos, teniendo en cuenta los riesgos significativos que enfrentan estas personas en Colombia y el papel que juega la impunidad en perpetuar los ciclos de violencia. El problema es real y grave, ya que la cifra de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos en el país es una de las mayores a nivel mundial y muestra una tendencia creciente en los últimos años.<sup>1</sup> Así, en 2017 se estima que fueron asesinadas entre 106<sup>2</sup> y 119<sup>3</sup> personas defensoras. A su vez, observamos que los ataques contra estas son precedidos en numerosas ocasiones de amenazas tanto individuales como colectivas. En 2017, por ejemplo, se registraron 370 amenazas contra personas defensoras de derechos humanos.<sup>4</sup> Como es de su conocimiento, ambos fenómenos van acompañados de altos índices de impunidad.

WASHINGTON DC  
1630 Connecticut Ave. NW  
Suite 401. Washington, DC  
20009-1053 Estados Unidos  
Tel +1.202.319.3000  
Fax +1.202.319.3019  
washington@cejil.org

SAN JOSE  
Apartado postal 441-2010  
San José, Costa Rica  
Tel+506.2280.7473  
Fax +506.2280.5280  
mesoamerica@cejil.org

RIO DE JANEIRO  
Franklin Roosevelt 194  
Sala 906, CEP 20021-120  
Río de Janeiro, RJ, Brasil  
Tel +55.21.2533.1660  
Fax +55.21.2517.3280  
brasil@cejil.org

BUENOS AIRES  
Av. Pueyrredón 510, 6° A  
C1032ABS  
Ciudad Autónoma  
de Buenos Aires, Argentina  
Tel/Fax +54.11.5031.2331  
sur@cejil.org

<sup>1</sup> Somos Defensores, *Contra las cuerdas: Informe Anual 2016 Sistema de Información sobre agresiones contra defensores de derechos humanos en Colombia (SIADDHH)*, Bogotá D.C., Colombia, 2017, p. 57, disponible en <https://somosdefensores.org/attachments/article/144/Contra%20las%20cuerdas.%20Informe%20Anual%20Espan%CC%83ol%2020217227p.pdf>.

<sup>2</sup> Somos Defensores, *Piedra en el zapato, Informe Anual 2017 Sistema de Información sobre Agresiones Contra Defensores y Defensoras de DD HH en Colombia (SIADDHH)*, Bogotá D.C., Colombia, 1 de marzo de 2018, p 80, disponible en <https://choco.org/documentos/informe-anual-2017-piedra-en-el-zapato.pdf>; Ver también OACNUDH, ONU Derechos Humanos expresa preocupación por homicidios, estigmatización y hostigamientos a defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, 20 de Diciembre 2017, disponible en <http://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/ano-2017/8855-onu-derechos-humanos-expresa-preocupacion-por-homicidios-estigmatizacion-y-hostigamientos-a-defensores-y-defensoras-de-derechos-humanos-en-colombia>.

<sup>3</sup> RCN Radio, *Radiografía de los líderes y defensores asesinados en Colombia*, 8 de febrero de 2018, disponible en <https://www.rcnradio.com/colombia/radiografia-de-los-lideres-y-defensores-asesinados-en-colombia>.

<sup>4</sup> Somos Defensores, *Piedra en el zapato, Informe Anual 2017 Sistema de Información sobre Agresiones Contra Defensores y Defensoras de DD HH en Colombia (SIADDHH)*, p 61, 1 de marzo de 2018, <https://choco.org/documentos/informe-anual-2017-piedra-en-el-zapato.pdf>.

Asimismo, apreciamos la asesoría técnica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para elaborar la mencionada Directiva y la voluntad del Estado en colaborar con dicho órgano.

Sin embargo, a la luz de nuestra experticia en la materia y amplia experiencia acompañando a personas defensoras de derechos humanos en situaciones de riesgo, consideramos que la Directiva tiene limitaciones significativas en la incorporación de los estándares internacionales de protección relevantes, así como en su capacidad de respuesta a los riesgos actuales que enfrenta este colectivo en Colombia. En este sentido, aprovecho esta oportunidad para compartir algunas observaciones específicas sobre estos temas en la espera de que le sean útiles para los procesos de implementación de la Directiva, así como posibles modificaciones futuras de la misma o adopción de herramientas complementarias.

En primer lugar, si bien la Directiva establece ciertas pautas de investigación en los párrafos 10 a 18 bajo el título “La debida diligencia en investigaciones sobre defensores de derechos humanos,” este apartado se limita a resumir algunos principios generales de debida diligencia, y no rescata los estándares específicos reconocidos en el derecho internacional. Aunque es valioso que el párrafo 14 reitere el deber de realizar las investigaciones de acuerdo a los estándares internacionales, como el Protocolo de Estambul y el Protocolo de Minnesota, habría sido recomendable que algunos quedaran incorporados de manera explícita en el texto de la Directiva. Adicionalmente, preocupa que, respecto a los estándares derivados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“SIDH”), la Directiva establezca que solamente se deberían “considerar” estos estándares. Dado que muchos miembros de la fiscalía, especialmente en zonas más remotas, no necesariamente conocen los estándares del SIDH, consideramos que la incorporación directa de los mismos, con el nivel de detalle correspondiente y lenguaje sobre su obligatoriedad, habría establecido con mayor claridad las rutas de actuación que las autoridades deben seguir al tomar conocimiento de hechos delictivos contra personas defensoras en diversas situaciones.

Sería clave, por ejemplo, que las autoridades utilizaran un enfoque diferencial para atender mejor la situación de defensoras/es que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad. En este sentido, la Directiva hace una mención muy general a la necesidad de “enfoque diferenciado”, pero carece de una provisión explícita respecto del enfoque de género que debe darse a las investigaciones frente a ataques contra defensoras mujeres. Como han reconocido los organismos internacionales, el hecho de ser defensora mujer puede implicar la existencia de un móvil adicional de violencia por razones de género.<sup>5</sup> Asimismo, el enfoque neutro respecto a las realidades étnicas desconoce los riesgos individuales y colectivos que enfrentan personas defensoras indígenas y afrocolombianas.<sup>6</sup> Por su parte, los y las periodistas, también se encuentran en particular riesgo por

---

<sup>5</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Oficina Regional para las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), p. 36, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>.

<sup>6</sup> Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2017, parr. 309 (citando CIDH, 161 período de sesiones, Audiencia, Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia, 22 de marzo de 2017; CIDH, Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 186.).

razón de su oficio.<sup>7</sup> Esto es de suma importancia en el contexto colombiano, donde personas en situación de vulnerabilidad, como líderes indígenas, periodistas, líderes sindicales, mujeres defensoras y defensores/as de afrodescendientes, de personas desplazadas y aquellos que reclaman por sus tierras sufren gran parte de la violencia.<sup>8</sup>

En segundo lugar, y de manera complementaria, si bien la Directiva aplica a varios tipos penales, ésta carece de provisiones que tiendan a dar una respuesta específica, oportuna y efectiva frente a la amplitud de crímenes que afectan a las personas defensoras. Notamos, por ejemplo, que la Directiva solo establece particularidades probatorias respecto al delito de homicidio. Esta falta de detalle en la implementación de los principios de debida diligencia es una oportunidad perdida para brindar pautas más claras al cuerpo de fiscales sobre los distintos delitos que afectan a las personas defensoras en Colombia.

A modo de ejemplo, destacamos las amenazas, problemática clave a abordar, debido a la cantidad de casos que se dan en el país y su casi absoluta impunidad, con el efecto inhibitorio que esto genera para el derecho a defender derechos, la actuación de la comunidad de derechos humanos y la democracia. En este sentido, tanto la Procuraduría General de la Nación en su Directiva No. 002 de 14 de junio de 2017, como la implementación del Sistema de Prevención y Alerta para la Prevención Rápida aprobado por el Ministerio del Interior a través del Decreto No. 2124 de 2017 abordan el tema de las amenazas, reconociendo la importancia de erradicarlas. De igual modo, la Directiva No. 0011 de 2016 de la Fiscalía también se enfocó en amenazas, por lo que llama la atención que este enfoque no haya sido mantenido y articulado en la presente Directiva.

En tercer lugar, no se desprende del documento que se inserte en el marco de una política pública integral, tal como lo ha recomendado la Comisión Interamericana en sus informes sobre la situación de defensoras/es de derechos humanos. La Comisión ha destacado que la obligación de desarrollar una política integral es “particularmente imperativa en países en los cuales existen contextos de riesgos bien documentados para que personas defensoras de derechos humanos puedan llevar adelante sus labores,”<sup>9</sup> como es el caso de Colombia. En este sentido, la aprobación de la Directiva generaba la oportunidad para revisar y asegurar su articulación eficaz con las demás políticas y prácticas estatales de promoción y protección del trabajo de personas defensoras.

Asimismo, siendo que la participación es un requisito fundamental tanto para asegurar que el diseño de las políticas públicas responda a las necesidades de la población a la que apuntan como para que se implementen con continuidad, consideramos que esta iniciativa se hubiera visto enriquecida de haber sido aprobada luego de un proceso participativo que involucre a las personas y colectivos interesados. Sin una labor de acercamiento y colaboración, difícilmente un programa puede adaptarse a las diferentes circunstancias de riesgo que viven las personas defensoras de derechos humanos. Por eso y para acciones futuras, consideramos que celebrar consultas con

---

<sup>7</sup> Estado depredador. Informe Fundación para la Libertad de Prensa. 2017, disponible en <https://flip.org.co/index.php/es/publicaciones/informes-anales/item/2188-informe-anual-2017-un-estado-depredador-de-la-libertad-de-prensa>.

<sup>8</sup> Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013.

<sup>9</sup> Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2017, párr. 6; ver también Protection International, CEJIL, *Es Tiempo Ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos*, Bruselas, San José (2017) p. 62, disponible en [https://www.cejil.org/sites/default/files/es\\_tiempoya\\_interactivo.pdf](https://www.cejil.org/sites/default/files/es_tiempoya_interactivo.pdf).

personas defensoras y organizaciones de la sociedad civil puede ser de utilidad para que el trabajo de la Fiscalía tenga el impacto deseado.

Finalmente, sería clave contar con un proceso transparente de monitoreo de la implementación de la Directiva para poder analizar su efectividad en reducir la impunidad frente delitos cometidos contra personas defensoras. De manera específica, sería clave que la Fiscalía provea de manera pública y accesible, información sobre la prevalencia de las amenazas y el estado procesal de las investigaciones, a fin de que sea posible valorar la eficacia de la respuesta estatal frente a esta problemática.

Sin otro particular, espero que nuestras observaciones sean útiles para que la Fiscalía pueda garantizar de manera más efectiva que las personas defensoras de derechos humanos pueden ejercer sus labores en condiciones dignas y seguras. Quedo a su disposición para las consultas o aclaraciones que surjan en relación a las observaciones realizadas, así como colaborar en lo que pueda ser de utilidad respecto a este tema.

A la espera de su respuesta, le saludo atentamente,



**Viviana Krsticevic**  
Directora Ejecutiva  
Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

CC:

María Paulina Riveros  
Vicefiscal General de la Nación, República de Colombia

Francisco Eguiguren  
Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
Relator sobre Defensores y Defensoras de Derechos Humanos  
Relator para Colombia

Paulo Abrão  
Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos