

Lideresas en riesgo:

Balance del cumplimiento estatal frente a las recomendaciones para la **protección de los derechos de las lideresas y defensoras de los derechos humanos** en Nariño, Cauca, Antioquia y Chocó.



© Defensoría del Pueblo, 2025

Obra de distribución gratuita. El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo. Lideresas en riesgo: Balance del cumplimiento estatal frente a las recomendaciones para la protección de los derechos de las lideresas y defensoras de los derechos humanos en Nariño, Cauca, Antioquia y Chocó.

Páginas: 99
Bogotá, D. C., 2025

Calle 55 N.º 10-32 – Sede nacional
Apartado aéreo: 24299 – Bogotá, D. C.
Código postal: 110231
PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000

www.defensoria.com

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

IRIS MARÍN ORTIZ
Defensora del Pueblo

ROBERTO MOLINA PALACIOS
Vicedefensor del Pueblo

MARGARITA BARRAQUER
Secretaria General

CAROLINA VERGEL TOVAR
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

LINDA MARIA CABRERA CIFUENTES
Directora Nacional de Atención y Trámite de Quejas

MONICA ALEXANDRA CRUZ OMAÑA
Directora nacional de Recursos y Acciones Judiciales

DIANA PATRICIA MENDIETA DURÁN
Defensoría Delegada para las Regiones y la Articulación Territorial en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario

BETY EUGENIA MORENO MORENO
Defensoría Delegada para Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno

ANDREA NATHALIA ROMERO FIGUEROA
Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y D.I.H.

ANA MARIA SANCHEZ GUEVARA
Defensoría Delegada para La Infancia y la Vejez

JUAN CAMILO MORALES SALAZAR
Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado

LISA CRISTINA GOMEZ CAMARGO
Defensoría Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

ERIKA JOULIETH CASTRO BUITRAGO
Defensoría Delegada para Derechos Colectivos y del Ambiente

MILENA MARGOTH MAZABEL CUASQUER
Defensoría Delegada para Grupos Étnicos

CLAUDIA PATRICIA VACA GONZALEZ
Defensoría Delegada para Derecho a la Salud y Seguridad Social

JHON VLADIMIR MARTIN RAMOS
Defensoría Delegado para Derechos de la Población en Movilidad Humana

SERGIO ANDRES CORONADO DELGADO
Defensoría Delegada para Derechos Económicos, Sociales y Culturales

JORGE IVAN PALOMINO CASTRO
Defensoría Delegada para el Buen Futuro de las Juventudes y la Protección del Derecho al Deporte

JORGE ENRIQUE CALERO CHACON
Defensoría Delegada para la Prevención y la Transformación de la Conflictividad Social

MARIANA ARDILA TRUJILLO
Defensoría Delegada para la Justicia Transicional y el Derecho a la Paz

Coordinación y edición general

Lisa Cristina Gómez Camargo
Bibiana Andrea Muñoz Martínez
Karen Tapias Monterrosa
Fernando Estrada Ramírez
Andrea Delgado Perdomo
Carlos Andrés Sarmiento Hernández
Alejandro Escobar Gabanzo

Camilo Ernesto Torres Pastrana
Corrección de estilo

Carolina Norato Anzola
Diseño y diagramación

Fotografías

Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

Este documento debe citarse así: Defensoría del Pueblo [2025]. Balance del cumplimiento estatal frente a las recomendaciones para la protección de los derechos de las lideresas y defensoras de los derechos humanos en Nariño, Cauca, Antioquia y Chocó.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Embajada de Noruega en Colombia y ONU Mujeres en el marco de la iniciativa ProDefensoras. Los contenidos son responsabilidad de la Defensoría del Pueblo y no reflejan necesariamente las opiniones de las entidades mencionadas anteriormente.

Contenido

Resumen ejecutivo	5
1. Introducción	7
2. Desarrollo metodológico	9
2.1. Priorización territorial.....	10
2.2. Recolección de información	10
2.3. Análisis de la información	12
3. Contexto de riesgo de violaciones a los derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos	14
3.1. Riesgo de violaciones a los derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos en el departamento de Nariño	15
3.2. Riesgo de violaciones a los derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos en el departamento de Cauca	17
3.3. Riesgo de violaciones a los derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos en el departamento de Antioquia	18
3.4. Riesgo de violaciones a los derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos en el departamento de Chocó	21
4. Seguimiento y valoración de la respuesta institucional	24
4.1. Derecho a la vida, integridad y seguridad personal.....	27
4.2. El derecho a la participación política y social para las mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos	54
4.3. El derecho de acceso a la justicia para las mujeres lideresas y defensoras.....	66
4.4. Derechos económicos, sociales y culturales para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en Colombia	71
5. Hallazgos	75
6. Recomendaciones	83
Referencias	96

Indice figuras, gráficas y tablas

Figura 1. Comunicaciones oficiales para el seguimiento territorial	11
Figura 2. Porcentaje de recomendaciones con cumplimiento total por departamento	82
 Gráfica 1. Tasa de homicidios en mujeres y feminicidios- 2024 (100.000 habitantes)	23
 Tabla 1. Nivel de relevancia	12
Tabla 2. Nivel de cumplimiento	13
Tabla 3. Recomendaciones por entidad y nivel de cumplimiento para todos los derechos	26
Tabla 4: Nivel de cumplimiento de recomendaciones y nivel de relevancia de la información	27
Tabla 5: Nivel de relevancia y de cumplimiento de las recomendaciones con relación al derecho a la Participación Política de las lideresas y defensoras de DDHH	56
Tabla 6: Nivel cumplimiento de recomendaciones y nivel de relevancia de la información	67
Tabla 7: Nivel cumplimiento de recomendaciones y nivel de relevancia de la información	72

Resumen ejecutivo

El presente documento sintetiza el seguimiento a la adopción de las recomendaciones por parte del Estado colombiano, contenidas en cuatro informes defensoriales sobre riesgos colectivos para mujeres líderes y defensoras de los derechos humanos en Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño (Defensoría del Pueblo, 2022a; 2022b; 2022c; 2022d). Su propósito central es valorar el nivel de implementación de dichas recomendaciones, identificar avances y señalar las brechas persistentes en la protección y garantía de los derechos de las mujeres líderes y defensoras. Este documento se realiza en el marco de la segunda fase de la iniciativa Prodefensoras, con el apoyo de la Embajada de Noruega y ONU Mujeres Colombia.

El seguimiento se desarrolló a través de la recopilación de información oficial requerida a las entidades concernidas en los niveles nacional y local, con espacios participativos de análisis y contraste. Estos incluyeron grupos focales y entrevistas semiestructuradas con funcionarias, funcionarios y representantes de la sociedad civil, lo cual permitió triangular información y fortalecer los hallazgos.

Las recomendaciones presentadas en el año 2022 a las entidades fueron agrupadas para el análisis de cumplimiento a través de categorías sobre los derechos humanos impactados por estas, con el fin de valorar la respuesta del Estado colombiano. En esta perspectiva, el documento desarrolla un análisis que comprende la valoración de la actuación institucional, los resultados alcanzados y

el nivel de cumplimiento de las recomendaciones formuladas.

El documento consta de un capítulo de contexto frente a la situación de riesgo identificada en 2022 y el escenario 2025 para los cuatro departamentos. En él, se evidenció, primero, que el contexto socioeconómico en el que las líderes de los departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia y Chocó llevan a cabo su lucha y desarrollan sus actividades está caracterizado por importantes brechas en materia de desigualdad, pobreza multidimensional, debilidad y presencia diferenciada de las instituciones del Estado. Llama especialmente la atención las dificultades en el acceso a servicios públicos esenciales, y derechos fundamentales, como educación y salud, así como la falta de proyectos económicos y oportunidades laborales, sumados a la ausencia inversión y políticas sociales.

En este contexto, donde la ausencia de la institucionalidad agrava los problemas sociales, las líderes y defensoras de derechos humanos, deben enfrentar cotidianamente, por sí solas, situaciones de violencia, marginalidad y discriminación. Se destacan, de manera particular, entornos de violencia creciente, con amenazas directas, vigilancias ilegales, hostigamientos, acoso digital, campañas de desprestigio y violencia simbólica, especialmente hacia mujeres afrodescendientes, indígenas y jóvenes. Todo ello, por su rol de liderazgo político y vocería comunitaria. Este ambiente de elevado riesgo, no resulta compensado por una adecuada respuesta

por parte de las autoridades, puesto que las lideresas y sus organizaciones representativas se encuentran con frecuentes barreras para acceder a las rutas de protección, además del temor a la denuncia, y la desconfianza en las instituciones.

A lo anterior se agrega la presencia de economías ilegales, como el narcotráfico, la minería ilegal, la explotación de recursos naturales, y el contrabando, entre otros. Estos factores constituyen la principal fuente de financiación de los actores armados ilegales, quienes se disputan el control de los territorios, generando situaciones de zozobra y amenaza permanentes contra las comunidades étnicas y campesinas, y sus liderazgos.

En el capítulo de seguimiento y valoración de la respuesta institucional, a través de cuatro ejes temáticos centrales, se aborda el cumplimiento de las recomendaciones: el derecho a la vida, la integridad y la seguridad personal; el derecho de acceso a la justicia, desde la óptica del deber estatal de garantizar una protección judicial efectiva; el derecho a la participación política y social; y los derechos económicos, sociales y culturales. En cada eje, se encontrará una definición y alcance de cada derecho, así como el análisis de la respuesta estatal y el grado de cumplimiento de las recomendaciones.

Frente a la respuesta institucional del Estado a las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo, y las reiteradas advertencias sobre las condiciones de riesgo y amenazas vividas por las lideresas sociales, se evidencia un cumplimiento precario e insuficiente de las recomendaciones.

De 92 recomendaciones emitidas, solo el 20% presenta avances sustantivos, mientras que el 80% restante está en estado de cumplimiento parcial o pendiente. Cauca y Nariño son los departamentos con mayores rezagos.

En específico, la respuesta estatal en materia de prevención y protección frente a derechos fundamentales como la vida y la seguridad personal muestra avances limitados, mientras que el acceso a la justicia presenta un bajo nivel de implementación, con un 91% de recomendaciones pendientes de cumplimiento. En particular, se destaca la ausencia total de respuesta de la Fiscalía General de la Nación a los llamados de la Defensoría.

Luego, se exponen los principales hallazgos y conclusiones derivados del seguimiento. Y, finalmente, se indican las recomendaciones orientadas a fortalecer la acción estatal para garantizar los derechos de las mujeres lideresas y defensoras, y a superar las brechas persistentes en materia de protección, acceso a la justicia, participación y goce efectivo de los derechos humanos.

En general, cabe afirmar que la respuesta de las autoridades para afrontar los escenarios de riesgo y desprotección que padecen las lideresas sociales, sus organizaciones representativas y comunidades es fragmentada, sin enfoque de género, ni enfoque diferencial y territorial, con una escasa articulación entre niveles de gobierno, recursos insuficientes y un modelo de protección que no responde a las realidades rurales y étnicas. Esto perpetúa y agrava las condiciones de riesgo y vulnerabilidad que viven las lideresas sociales de estos departamentos.

1. Introducción

La Defensora del Pueblo, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, tiene la potestad de elaborar informes defensoriales en el marco de su magistratura moral [Ley 24 de 1992]. Esta potestad, comprende, además, la facultad de emitir pronunciamientos o llevar a cabo intervenciones dirigidas a las autoridades, actores privados y a la sociedad civil, en general, con el propósito de impartir enseñanzas, lineamientos y recomendaciones frente a la existencia, interpretación y aplicación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario [Defensoría del Pueblo, 2021].

A la luz de dicho mandato constitucional, y conforme a los criterios establecidos en los principios de París [ONU, 1993], se emite el presente informe defensorial de seguimiento a las 92 recomendaciones elevadas al Estado colombiano, que se encuentran contenidas en cuatro informes defensoriales sobre riesgos colectivos para mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos en Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño. Estos informes fueron presentados a través de audiencias defensoriales en el año 2022, en el marco de la iniciativa Prodefensoras¹. En estos documentos, se presentaron al país las condiciones de vulnerabilidad y factores de riesgo que enfrentaban las mujeres lideresas en un contexto marcado por la pandemia, el estallido social y el escalamiento del conflicto armado.

A dos años de la divulgación de los informes sobre riesgos colectivos, y en el marco de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en Colombia [Sentencia SU 546/23], el presente informe es un instrumento fundamental para impulsar el deber del Estado respecto de la protección reforzada a las mujeres lideresas y defensoras. A través de este informe, la Defensoría del Pueblo hace un llamado a las instituciones nacionales y territoriales para fortalecer su arquitectura institucional y consolidar e implementar políticas públicas que articulen sus deberes en materia de prevención, protección, investigación, sanción, reparación y garantías para la no repetición, bajo un enfoque de género, de derechos de las mujeres, diferencial, participativo y coordinado.

Finalmente, se espera que este informe constituya una herramienta de incidencia para las mujeres lideresas y defensoras, al mismo tiempo que sea un mecanismo de respaldo a su importante labor como tejedoras de paz, cuidadoras del territorio y defensoras de la vida.

¹ El proyecto Prodefensoras inició en el año 2020 como un trabajo colaborativo con la Embajada de Noruega y ONU Mujeres. La iniciativa busca generar entornos protectores para la labor de liderazgo y defensa de los derechos humanos de las mujeres en Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño. Se ha desarrollado en dos fases. Actualmente tiene como socios institucionales a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior.

2.

Desarrollo metodológico

La metodología aplicada al presente informe se fundamentó en la guía metodológica de la entidad para la migración, recolección, sistematización y análisis de información de seguimiento a recomendaciones y política pública con enfoque de DDHH. En ese marco, se planteó una estrategia de seguimiento a las recomendaciones defensoriales en la que se armonizó, por un lado, el envío de requerimientos formales a entidades del nivel nacional y territorial, y por otro, la recolección directa de información en terreno mediante visitas, entrevistas y grupos focales. Este diseño permitió desarrollar un análisis cuantitativo y cualitativo de la información, articular fuentes documentales e institucionales con la voz y experiencia de las lideresas y defensoras de derechos humanos, concluyendo con un análisis integral, plural y contextualizado.

2.1. Priorización territorial

El presente balance se realiza sobre cuatro [4] informes defensoriales de riesgos colectivos para mujeres lideresas y defensoras de los departamentos de Nariño, Cauca, Chocó y Antioquia, presentados en el año 2022, en el marco de la iniciativa PRODEFENSORAS, estrategia para visibilizar las condiciones de vulnerabilidad, los riesgos diferenciados y el nivel de respuesta institucional.

En estos departamentos convergen condiciones estructurales y contextuales que incrementan los riesgos para las mujeres lideresas y defensoras

de derechos humanos. Se consideraron aquellos territorios que registran violencias basadas en género [VBG] en relación con dinámicas territoriales, patrones de violencia sociopolítica, afectaciones derivadas del conflicto armado y desplazamiento forzado, y los riesgos que ello presenta para procesos organizativos con fuerte capacidad de interlocución comunitaria.

En conjunto, estos criterios permitieron construir una priorización territorial para el 2022, con acompañamiento integral desde un enfoque de género, interseccional y territorial, en el proceso se identificaron las zonas donde las mujeres lideresas y defensoras enfrentan mayores riesgos estructurales respondiendo a las necesidades de protección más urgentes.

2.2. Recolección de información

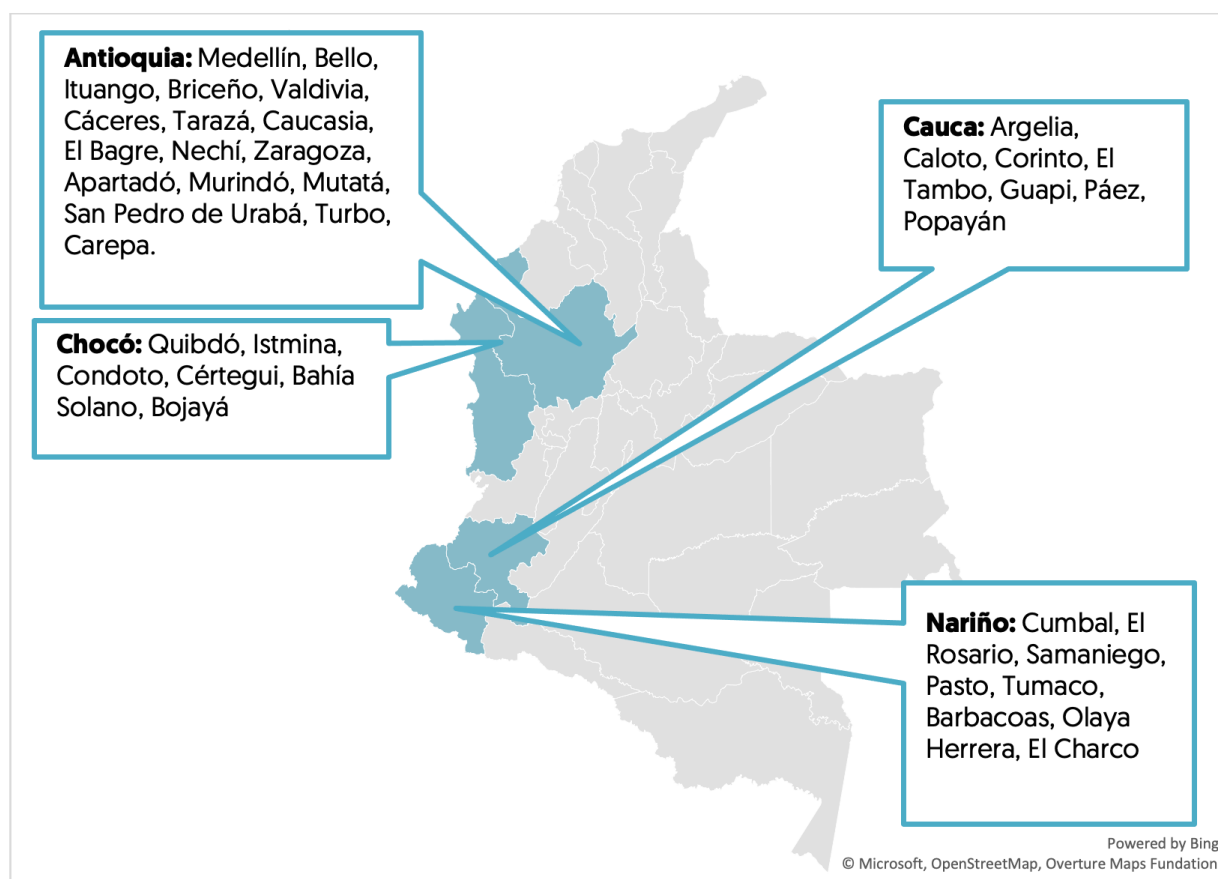
Para la recolección de la información, primero, se remitieron 53 comunicaciones a las entidades concernidas del nivel nacional² y territorial (ver tabla nro. 1), en donde se incluyó el resumen de la recomendación defensorial que le corresponde a cada entidad, las acciones esperadas para su cumplimiento, el plazo razonable de respuesta, la indicación del marco normativo que sustenta el requerimiento, así como la matriz de seguimiento a diligenciar con información sobre los niveles

² Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Igualdad, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, Procuraduría General de la Nación, Unidad Nacional de Protección, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Fiscalía General de la Nación

de avance. Además, se remitió a cada entidad el informe defensorial de riesgos colectivos de

lideresas y defensoras de derechos humanos, de acuerdo con sus competencias.

Figura 1. Comunicaciones oficiales para el seguimiento territorial



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, se desarrolló un proceso de constatación en terreno en los departamentos priorizados. Estas visitas tuvieron lugar entre finales de abril y comienzos de junio de 2025. Durante estas jornadas, se realizaron grupos focales con funcionarias y funcionarios de entidades locales, y entrevistas individuales con lideresas y defensoras de derechos humanos. Participaron 62 servidores y servidoras públicas pertenecientes

a secretarías de Gobierno, mecanismos de género [Secretarías, oficinas y coordinaciones de mujer], oficinas de víctimas, áreas de desarrollo comunitario, coordinaciones de paz y posconflicto, organizaciones comunitarias y entidades de cooperación internacional. Estos espacios permitieron recoger información sobre la gestión institucional en torno a la protección y garantía de derechos de las mujeres lideresas y defensoras.

De manera paralela, se efectuaron 18 entrevistas a profundidad con lideresas y defensoras de derechos humanos. La selección buscó garantizar un enfoque diferencial, de diversidad étnica, territorial y de orientación sexual e identidad de género, con el propósito de recoger experiencias diversas frente a las vulneraciones de derechos y la respuesta institucional.

2.3. Análisis de la información

Una vez se obtuvo la información, esta fue evaluada en términos de su relevancia y nivel de cumplimiento, conforme lo indicado por el

marco metodológico de la Defensoría del Pueblo [ver tablas 2 y 3]. Este tipo de análisis por niveles de cumplimiento, por un lado, permite unificar criterios y garantizar objetividad en la valoración y, por el otro, ofrece insumos a la Defensoría del Pueblo para ejercer su función de magistratura moral y exigibilidad.

Así mismo, este análisis posibilita identificar patrones estructurales de incumplimiento, brechas territoriales y poblacionales, y buenas prácticas que pueden replicarse. Este sistema de clasificación es congruente con estándares internacionales, en particular con el modelo de seguimiento de la CIDH [2021], que busca evaluar si las recomendaciones generan cambios efectivos en el disfrute de derechos humanos.

Tabla 1. Nivel de relevancia

Nivel de relevancia	Definición
Información relevante	Aquella presentada dentro de los plazos establecidos, que contiene datos verificables y precisos sobre las medidas adoptadas
Información no relevante	corresponde a respuestas vagas, fragmentadas o sin relación directa con la recomendación, que impiden verificar avances.
Sin información	se presenta cuando la entidad omite responder, indica que no remitirá información o incumple reiteradamente con los plazos

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2021, p. 25

Tabla 2. Nivel de cumplimiento

Nivel de cumplimiento	Definición
Cumplimiento total o realizada	Cuando la autoridad responsable adopta y /o ejecuta de manera plena todas las medidas contenidas en la recomendación. La acción es concreta verificable y sostenida en el tiempo
Cumplimiento parcial sustancial	Se identifica avances significativos y verificables hasta la satisfacción de la recomendación, aunque no se ha alcanzado la implementación completa
Cumplimiento parcial	Se registran medidas aisladas, fragmentarias o de alcance limitado, existe la intención de la entidad por cumplir, pero las acciones resultan insuficientes
Pendiente de cumplimiento	La entidad no adopta medida relevante para responder la recomendación o las acciones son incipientes y no generan efecto en el derecho comprometido
Incumplimiento	La entidad manifiesta expresamente que no cumplirá con la recomendación o cuando la medida adoptada resulta incompatible con la obligación de garantizar los derechos humanos

Fuente: [Defensoría del Pueblo, 2021, p. 25]

3.

Contexto de riesgo de violaciones a los derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos

En el presente capítulo, se expone el contexto territorial comparativo de los años 2022 y 2025, sobre las violencias basadas en género y las condiciones de riesgo y vulneración de derechos humanos que enfrentan las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en los departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia y Chocó. A partir de los informes de riesgo 2022, y los informes institucionales y de seguimiento de la Defensoría del Pueblo, se presentan las principales dinámicas de violencia que atraviesan los liderazgos de las mujeres en contextos de conflicto armado, economías ilícitas y desigualdad estructural.

El lector/a podrá ubicarse en el contexto de las violencias letales y no letales —homicidios, feminicidios, violencia sexual y simbólica—, así como la manera en que los grupos armados, la precariedad institucional y la exclusión política impactan de forma directa la labor de defensa de derechos humanos. En conjunto, se busca visibilizar las condiciones críticas que configuran la defensa del territorio y los derechos de las mujeres como un ejercicio de alto riesgo, pero también de resistencia y liderazgo en los escenarios más adversos del país.

3.1. Riesgo de violaciones a los derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos en el departamento de Nariño

El departamento de Nariño ha sido históricamente un territorio con alto riesgo para las mujeres y niñas y en particular para el ejercicio de los liderazgos y defensa de los derechos humanos debido a la presencia de actores armados ilegales, economías ilícitas y condiciones estructurales de pobreza, ausencia estatal y desigualdad social. Según reportes del Instituto de Medicina legal sobre lesiones fatales en Nariño en 2024, se reportaron 359 presuntos homicidios de los cuales 38 fueron contra mujeres, es decir el 11%. En 25 de los casos contra mujeres se desconoce o no se tiene información del agresor, mientras que, en 2025 con corte al 31 de agosto, se registran 672 presuntos homicidios de los cuales 119 fueron contra mujeres; es decir el 18%, esto es 7 puntos por encima del año anterior. En 116 de estos casos no se conoce o no se tiene información del agresor.

Frente a las cifras oficiales de la Fiscalía General de la Nación (en adelante, FGN), en el departamento, se tipificaron 9 feminicidios consumados en 2024 y para septiembre del 2025 se tipificaron 3. Con

respecto a las tentativas de feminicidio, la FGN tipificó 13 casos en 2024 y 7 a septiembre de 2025, siendo Pasto la ciudad con mayores reportes [4 en 2024 y 5 en 2025].

En lo que respecta a delitos sexuales, la FGN reportó 684 casos contra mujeres en 2024, de los cuales, 316 se cometieron contra niñas y adolescentes y 20 contra mujeres con alguna pertenencia étnica. En 2025, se han reportado 462 casos contra mujeres, 215 de estos contra menores de 18 años y 23 contra mujeres afro e indígenas. Las denuncias por delitos sexuales cometidos contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas en 2024 corresponden a 14 casos (11 contra mujeres y 3 contra hombres) mientras que, a septiembre de 2025, se reportan 17 casos (14 contra mujeres y 3 contra hombres).

En 2022, el informe defensorial sobre los riesgos colectivos de lideresas y defensoras de los derechos humanos en el departamento de Nariño señaló la existencia de una fuerte disputa territorial entre grupos armados en las subregiones de Nariño (Pacífico, Cordillera y Frontera con Ecuador) por economías ilegales, tales como el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando y el tráfico de armas. Se alertó sobre amenazas directas, restricciones a la movilidad, intimidaciones y afectaciones al derecho a la participación pública de las lideresas, especialmente en municipios del litoral Pacífico, la Cordillera y zonas de frontera. También se identificaron barreras para acceder a rutas de protección, y especialmente miedo de realizar denuncias por temor a represalias y desconfianza en las instituciones.

En 2025, continúa la presencia armada e influencia de economías ilegales. Esta abarca prácticamente todas las subregiones del departamento, incluyendo territorios rurales, urbanos e intermedios³. Se han fortalecido estructuras armadas y redes criminales que ejercen control social, territorial y político, afectando directamente la vida y labor de las lideresas y defensoras. Persiste un ambiente de miedo permanente para las mujeres que cumplen roles de representación social, comunitaria y política, limitando su participación y voz en espacios públicos. [Defensoría del Pueblo, Regional Nariño, 2025, Reportes territoriales internos].

Las formas de violencia en contra de los liderazgos de las mujeres se han vuelto más directas. Se ha pasado de tener principalmente, en 2022, amenazas, hostigamientos y presiones para abandonar los procesos organizativos, a seguimientos constantes después de actividades comunitarias, vigilancia e intimidación en casa y lugares de trabajo, control sobre sus desplazamientos, y presiones para desistir de candidaturas o participar en espacios políticos. En varios municipios como Tumaco, Barbacoas, Magui Payan, Roberto Payan, Samaniego, Cumbitara, Policarpa, Leiva, Samaniego, Cumbal, El Rosario y Ricaurte se han reportado restricciones para transitar por ciertos caminos, presencia de retenes ilegales y miedo generalizado a movilizarse.

Se evidencia también el condicionamiento de oportunidades políticas y sociales a “favores” o

3 Véanse las alertas tempranas y seguimiento territorial realizadas por la Defensoría del Pueblo en 2024.

relaciones de tipo sexual. El control social ejercido por grupos armados también se ha trasladado al ámbito digital con ataques reputacionales, desprestigio en espacios comunitarios y digitales, y comentarios que buscan deslegitimar el liderazgo, capacidad y rol en la política por el hecho de ser mujeres, amenazas, insultos. Esta violencia simbólica opera de manera complementaria con las agresiones físicas y estructurales, configurando un hostigamiento permanente.

Se intimida a las mujeres a través de sus hijas e hijos, amenazando su seguridad o usando su maternidad para cuestionar sus capacidades y justificar su exclusión política. Se ha conocido a través de testimonios que mujeres embarazadas han sido excluidas de procesos electorales, jóvenes que integran Consejos de Juventud o lideran procesos territoriales han sido objeto de acusaciones falsas que las relacionan con grupos armados, poniendo en riesgo su seguridad y permanencia en los procesos de liderazgo.

El contexto del departamento de Nariño refleja una ampliación y profundización del riesgo para las lideresas y defensoras de derechos humanos, donde convergen factores estructurales de violencia, economías ilícitas y discriminación. Las cifras de homicidios, feminicidios y violencias sexuales evidencian las violencias letales y no letales contra las mujeres. Persiste un entorno hostil para el ejercicio de los liderazgos de las mujeres que se agrava por factores diferenciales como la edad y la pertenencia étnica. Las violencias adquieren formas más sofisticadas y simbólicas, reforzando patrones patriarcales

que buscan silenciar, desprestigiar y excluir a las mujeres de los espacios de incidencia. El acoso digital, la violencia sexual instrumentalizada, las amenazas a familiares y las presiones políticas configuran una estrategia de control.

3.2. Riesgo de violaciones a los derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos en el departamento de Cauca

El departamento del Cauca ha mantenido un contexto de violencia estructural y de reconfiguración armada que afecta de manera diferenciada a las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos (Defensoría del Pueblo, 2025). De acuerdo con el Informe Cauca: Voces que resisten (2025), en el departamento existe un aumento de los asesinatos de mujeres con 112 mujeres asesinadas al mes de agosto según Medicina Legal, en relación con 67 mujeres asesinadas en 2024. Frente a los feminicidios, la Fiscalía General de la Nación tipificó 3 casos para septiembre de 2025, la misma cifra alcanzada para todo el 2024.

Por otra parte, mientras en 2022 predominaba un escenario de expansión de las disidencias de las FARC —Dagoberto Ramos, Jaime Martínez,

Carlos Patiño y Franco Benavides—, para 2025 se evidencia la consolidación del Bloque Occidental Comandante Jacobo Arenas [BOCJA], con fuerte control sobre el norte, la cordillera central y el Pacífico caucano. Entre el 2022 y el 2025 se advierte un agravamiento de las condiciones de riesgo: se mantienen los homicidios selectivos, aumentan las amenazas simbólicas y digitales, y se profundiza el control social armado sobre comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes [Defensoría del Pueblo, 2025].

Las formas más graves de violencia se expresan en homicidios selectivos, amenazas, desplazamientos, violencia sexual y correctiva, hostigamientos digitales y revictimización institucional e instrumentalización de los discursos de género por parte de los grupos armados. Los riesgos con mayor desproporción los enfrentan las lideresas indígenas del norte y oriente del Cauca por la defensa del territorio y la autonomía; la violencia sexual presenta una mayor afectación a las mujeres afrodescendientes del Pacífico y del norte del departamento, así como el desplazamiento forzado y amenazas. El confinamiento agrava la situación de las mujeres campesinas del Macizo y el Patía.

También se observa un aumento de agresiones digitales y acoso político hacia jóvenes lideresas urbanas en Popayán y Santander de Quilichao. Este panorama evidencia un riesgo interseccional, en el que las violencias de género se entrelazan con factores étnicos, económicos y territoriales que profundizan la vulnerabilidad.

La Alerta Temprana 004 de 2025 para Popayán advirtió sobre la expansión armada, las economías

ilícitas y el control social que agravan el riesgo para las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes. La Defensoría atendió 609 casos de violencia por el ejercicio del liderazgo entre enero de 2024 y julio de 2025, con predominio de afectaciones a lideresas afrodescendientes, seguidas de indígenas.

En este contexto, las lideresas enfrentan un doble riesgo: la persecución por su papel político y social, y las violencias estructurales derivadas del conflicto armado. La pérdida de autonomía territorial y el aumento de retenes tanto de la fuerza pública como de grupos armados no estatales agudizan la estigmatización y el aislamiento de las mujeres líderes.

3.3. Riesgo de violaciones a los derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos en el departamento de Antioquia

En el departamento de Antioquia, según el Instituto de Medicina legal sobre lesiones fatales en 2024, se reportaron 1.719 presuntos homicidios de los cuales 110 fueron contra mujeres, es decir el 6.3%. En 68 de los casos contra mujeres, se desconoce o no se tiene información del agresor; en 2025, con corte al 31 de agosto, se registran 2.779

presuntos homicidios de los cuales 379 fueron contra mujeres, es decir, el 14% de los casos, 8 puntos por encima del año inmediatamente anterior. En 355 de estos casos no se conoce o no se tiene información del agresor.

Frente a las cifras oficiales de la FGN en el departamento de Antioquia, se tipificaron 22 feminicidios consumados en 2024 y 5 feminicidios contra mujeres trans [Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos, FGN]. Para septiembre del 2025, ya se han tipificado 11 feminicidios y 7 feminicidios contra mujeres trans. Con respecto a las tentativas de feminicidio, la FGN tipificó 43 casos en 2024 y 30, a septiembre de 2025, siendo Medellín la ciudad con mayores reportes [20 en 2024 y 12 en 2025]. En lo que respecta a delitos sexuales, la FGN reportó 2.563 casos contra mujeres en 2024, de los cuales 1.465 se cometieron contra niñas y adolescentes y 28 contra mujeres con alguna pertenencia étnica. En 2025, se han reportado 1.677 casos contra mujeres, 967 de estos contra menores de 18 años y 20 contra mujeres afro e indígenas.

La situación que viven las lideresas y defensoras de derechos humanos está marcada por este contexto de violencias de género. En el informe defensorial de 2022 [Defensoría del Pueblo, 2022a], los riesgos identificados evidenciaron un continuum de violencias contra las mujeres que atravesó distintos ámbitos de su vida —personal, familiar, organizativo, social y comunitario—. Estas violencias no se manifestaron de manera aislada, sino que se reprodujeron en los espacios familiares, sociales e institucionales.

La intensificación de la violencia armada en diversas subregiones del departamento tuvo efectos nocivos para la continuidad de los procesos sociales y comunitarios impulsados por las lideresas, así como para el posicionamiento de sus agendas políticas y de derechos humanos. La inseguridad territorial limitó su movilidad, redujo su activismo y su presencia en zonas rurales y espacios de decisión, y aumentó la exposición a amenazas y represalias.

El contexto en 2025 evidencia una transformación parcial, con persistencia de brechas estructurales, culturales y políticas que se entrelazan con contextos de violencia armada y control social, generando un escenario adverso para quienes defienden derechos o promueven agendas de transformación social con enfoque de género. Las mujeres que ejercen la labor de liderazgo desde las juntas de acción comunal, los concejos municipales y las militantes de partidos políticos se enfrentan a dinámicas de exclusión y a la falta de reconocimiento por parte de sus pares. La escasa existencia de espacios colectivos multipartidistas limita la posibilidad de tejer redes de sororidad y acompañamiento mutuo que fortalezcan sus agendas y reduzcan la exposición al riesgo⁴.

Las condiciones de riesgo se manifiestan de manera diferenciada en las subregiones del departamento, determinadas por el tipo de configuración del control armado. En algunos territorios, la presencia de dos o más actores en disputa genera escenarios de confrontación y alta inestabilidad, mientras que, en otros, la existencia

4 Defensoría del Pueblo/ProDefensoras – Espacio de diálogo con mujeres políticas. Agosto de 2025

de un solo actor con dominio hegemónico produce formas de control social más rígidas y sostenidas. Estas diferencias configuran patrones de riesgo, dinámicas de violencia y grados de vulnerabilidad distintos para las lideresas y comunidades. En los municipios de las subregiones como Urabá, Bajo Cauca y Norte (priorizadas por Prodefensoras), las lideresas comunales y rurales enfrentan la presión coercitiva de los grupos armados en disputa, que restringen la acción comunitaria y política de las juntas de acción comunal.

A través de los grupos focales se identificó que, en el norte antioqueño, particularmente en municipios como Ituango, Briceño y Valdivia, hay prácticas de control social que incluyen carnetización, restricciones de movilidad y vigilancia de las personas que ingresan a las veredas. Esto ha debilitado profundamente los liderazgos de mujeres rurales, generando miedo, autocensura y abandono de los espacios comunitarios.

La situación se agrava para las lideresas que promueven agendas de prevención de violencias basadas en género. En diversas zonas rurales de las subregiones Norte y Urabá, las mujeres que adelantan procesos de capacitación o sensibilización sobre este tema se abstienen de ingresar a los territorios debido a la estigmatización y vigilancia de los grupos armados, lo que evidencia la intersección entre las violencias de género y las violencias derivadas del conflicto armado. De igual forma, en el Bajo Cauca y en Urabá, las mujeres que lideran procesos de búsqueda de personas desaparecidas y acompañamiento a víctimas de violencia sexual han sido objeto de

vigilancia y represión, evidenciando un patrón de persecución hacia quienes impulsan agendas de memoria, verdad y reparación.

En el Valle de Aburrá, aunque las dinámicas armadas son distintas, las lideresas y defensoras de derechos humanos enfrentan estigmatización y persecución política, especialmente aquellas que se identifican públicamente como feministas, defensoras de derechos humanos o activistas progresistas. En estos espacios urbanos, la violencia simbólica y discursiva se ha convertido en un mecanismo de silenciamiento, donde se desacredita la acción política de las mujeres y se deslegitiman los símbolos feministas. Este tipo de violencia tiene un impacto profundo, pues refuerza la exclusión de las mujeres de los escenarios de deliberación pública y debilita la construcción de agendas colectivas con enfoque de derechos.

En este panorama, las lideresas, defensoras políticas constituyen el grupo social más afectado, junto con las mujeres rurales, comunales y las pertenecientes a la población LGBTI, quienes experimentan riesgos acumulativos derivados tanto de su labor de liderazgo como de su identidad o expresión de género. El debilitamiento de los liderazgos de las defensoras tiene consecuencias directas sobre la cohesión social y la sostenibilidad de los procesos organizativos. La pérdida de referentes comunitarios, la fragmentación de los tejidos sociales y la ausencia de mujeres en espacios de decisión perpetúan las desigualdades y obstaculizan la consolidación de la paz territorial.

3.4. Riesgo de violaciones a los derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos en el departamento de Chocó

En 2022 la Defensoría del Pueblo identificó que las mujeres lideresas y defensoras de DDHH del departamento se enfrentaban a una alta vulnerabilidad. Esta se deriva de la pobreza multidimensional, la precariedad en los servicios públicos y la débil presencia institucional configurando un círculo de pobreza y violencia de género que restringe la autonomía de las mujeres.

Según reportes del Instituto de Medicina legal sobre lesiones fatales en Chocó en 2025, se reportaron 250 presuntos homicidios, de los cuales 16 fueron contra mujeres, es decir el 6%. En 13 de los casos contra mujeres se desconoce o no se tiene información del agresor; en 2025, con corte al 31 de agosto, se registran 224 presuntos homicidios de los cuales 28 fueron contra mujeres, es decir el 13% de los casos. En 26 de estos casos no se conoce o no se tiene información del agresor.

Frente a las cifras oficiales de la FGN Nación en el departamento del Chocó, se tipificaron 4 feminicidios consumados en 2024 y para septiembre del 2025 ya se han tipificado 2

feminicidios. Con respecto a las tentativas de feminicidio, la FGN tipificó 4 casos en 2024 y 3 a septiembre de 2025, siendo Quibdó la ciudad con mayores reportes (6 en 2024 y 2 en 2025).

Por su parte, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó 243 valoraciones a mujeres por violencia de pareja en 2024, de las cuales el 87% de víctimas indicaron ser mujeres indígenas y afrodescendientes (6 indígenas y 206 afrodescendientes). En lo corrido del 2025, se han realizado 144 valoraciones por estos mismos hechos (5 han sido contra mujeres indígenas y 129 contra mujeres afro).

En lo que respecta a delitos sexuales, la FGN reportó 234 casos contra mujeres en 2024, de los cuales 123 se cometieron contra niñas y adolescentes y 35 contra mujeres con alguna pertenencia étnica. En 2025, se han reportado 166 casos contra mujeres, 79 de estos contra menores de 18 años y 34 contra mujeres afro e indígenas. Las denuncias por delitos sexuales cometidos contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas en 2024 corresponden a 14 casos (11 contra mujeres y 1 contra hombres) mientras que, a septiembre de 2025, se reportan 2 casos (1 contra mujeres y 1 contra hombres).

Las dinámicas del conflicto armado constituyen un factor de riesgo para las lideresas del departamento. En el trabajo investigativo se evidenció que la presencia activa del ELN, el Ejército Gaitanista de Colombia y las disidencias de las extintas FARC genera disputas territoriales, confinamientos, desplazamientos y violencia

sexual, reafirmando el riesgo diferenciado que enfrentan las mujeres, utilizadas como blanco de violencia simbólica y física en contextos de control armado (Defensoría del Pueblo, 2022d).

La situación de riesgo se concentra principalmente en mujeres líderes afrodescendientes, indígenas, rurales, LGBTQ+ y firmantes del Acuerdo de Paz, quienes enfrentan condiciones estructurales de pobreza, exclusión y discriminación y estigmatización histórica en los distintos espacios sociales y comunitarios. Quienes más sufren afectación de estos factores de riesgos son las líderes comunitarias, ambientales y defensoras de derechos humanos, que desarrollan su labor en territorios con presencia de grupos armados ilegales y una débil capacidad institucional para la protección y garantía de sus derechos.

El contexto del 2025 para las líderes y defensoras de DDHH evidencia que las situaciones de riesgos aún se mantienen. De acuerdo con la alerta temprana 009-24, municipios como Juradó, Bahía Solano y Nuquí concentran más del 53 % de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Además, el departamento del Chocó sigue presentando una de las tasas más altas de desempleo a nivel nacional: solo la ciudad de Quibdó presentó la tasa más alta de desempleo entre el año 2022 y enero de 2023, con un 24,4%, según cifras tomada de la página del DANE.

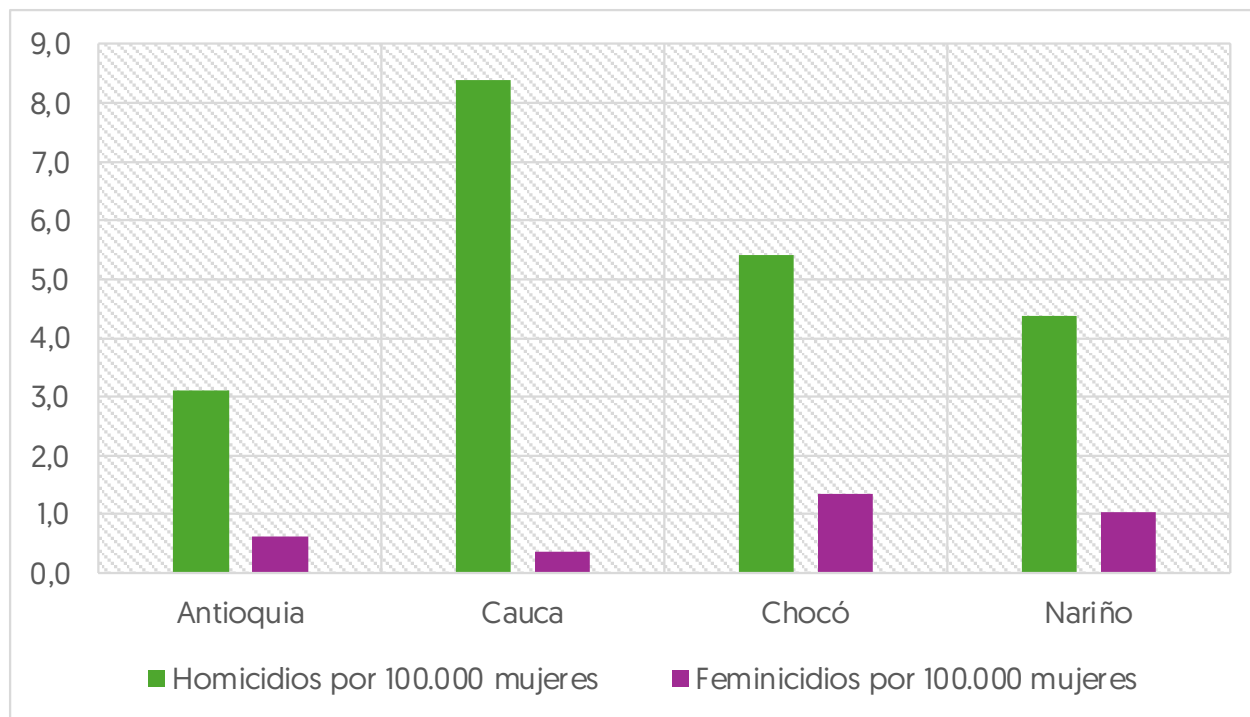
Las alertas 009-24 y 019-23 advierten también la intensificación de la violencia armada por las disputas entre el ELN y las Ejército Gaitanista de Colombia, generando desplazamientos, confinamientos, amenazas y violencia sexual,

especialmente contra mujeres afrodescendientes, indígenas y rurales. Así mismo, la alerta 019-23 documenta el uso de la violencia sexual como mecanismo de control social y la alerta 014-23 alerta sobre los riesgos derivados de la migración irregular y la trata de personas en la frontera colombo-panameña.

En ellas, se identifican falencias institucionales como son las debilidades de los gobiernos locales, falta de coordinación interinstitucional, insuficiente presencia de la fuerza pública y ausencia de políticas de protección específicas para líderes. Así mismo, se evidencia que la oferta estatal es fragmentada y reactiva, sin programas sostenibles de prevención ni atención integral. En la misma línea, se señala que las instituciones locales carecen de capacidad técnica y financiera para implementar políticas de género y de protección, por lo que hay desconfianza ciudadana hacia las autoridades, derivada de la corrupción, el clientelismo y la falta de resultados concretos frente a la violencia armada y la desigualdad estructural. Dicha situación fue confirmada por las líderes entrevistadas dentro del ejercicio de seguimiento del informe defensorial.

Dentro de las alertas tempranas, se identificó que la población en riesgo está compuesta principalmente por mujeres afrodescendientes e indígenas, líderes sociales, defensoras de derechos humanos, docentes, autoridades comunitarias, víctimas del conflicto armado y mujeres rurales. Adicionalmente, en la alerta binacional 014-23 se identificó que las mujeres en movilidad humana, afectadas por la crisis migratoria en la frontera colombo-panameña, también están en situación de riesgos.

Gráfica 1. Tasa de homicidios en mujeres y feminicidios- 2024 (100.000 habitantes)



Fuente: Medicina Legal [2024], DANE [2024]

4.

Seguimiento y valoración de la respuesta institucional

El análisis de los informes defensoriales sobre riesgos colectivos para mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos de los departamentos de Antioquia, Nariño, Cauca y Chocó (2022) identificó patrones comunes de falencias institucionales en el cumplimiento del deber estatal de garantizar el goce efectivo de los derechos de las lideresas y defensoras de derechos humanos. En los cuatro territorios se evidencia una respuesta institucional fragmentada, reactiva y sin enfoque diferencial, incapaz de atender las violencias de manera integral y con pertinencia territorial. Así mismo, la atención estatal se caracteriza por la insuficiencia de recursos humanos, técnicos y presupuestales, la alta rotación de personal y la escasa sensibilización en género y derechos humanos, factores que generan revictimización, demoras injustificadas y desprotección efectiva.

Predomina además un modelo urbano, asistencialista y centralizado de las medidas de protección, desvinculado de las realidades rurales,

étnicas y comunitarias de las mujeres, sumado a una débil articulación interinstitucional entre los niveles nacional, departamental y municipal, que dispersa responsabilidades y retrasa la activación o seguimiento de las rutas de atención, por otra parte se pudo identificar en los informes que aún persisten prácticas institucionales discriminatorias, falta de confidencialidad en el manejo de denuncias y episodios de violencia institucional directa, incluso por parte de agentes del Estado. De este panorama se desprende un balance preocupante: de las 92 recomendaciones formuladas para los departamentos de Antioquia, Cauca, Nariño y Chocó, únicamente 5 presentan cumplimiento total [6%], 13 muestran un cumplimiento parcial sustancial [14%] y 35 reflejan un cumplimiento parcial [38%]. Esto evidencia que, aunque existe voluntad institucional, las acciones implementadas han tenido un alcance limitado y no logran responder de manera efectiva a la magnitud de las problemáticas identificadas. Finalmente, 39 recomendaciones [42%] permanecen pendientes de cumplimiento.

Tabla 3. Recomendaciones por entidad y nivel de cumplimiento para todos los derechos

Entidad	Cumplimiento Realizado	Cumplimiento Parcial Sustancial	Cumplimiento Parcial	Pendiente de Cumplimiento	Total recomendaciones
Unidad Nacional de Protección	0	2	13	2	17
ICBF	0	1	0	0	1
Fiscalía General de la Nación	0	0	0	10	10
Ministerio de Defensa	0	2	0	0	2
Ministerio del Trabajo	0	0	1	0	1
Ministerio de Salud	0	0	0	1	1
Ministerio de Interior	1	2	14	5	22
Unidad de Víctimas	0	0	0	1	1
Viceministerio de la Mujer	3	3	2	3	11
Procuraduría General	0	0	0	2	2
Gobernación de Antioquia	1	1	3	4	9
Gobernación del Nariño	0	2	0	0	2
Gobernación del Cauca	1	0	2	1	4
Gobernación del Chocó	0	0	4	5	9
Total, por cumplimiento	5	13	35	39	92

Fuente: Elaboración Propia

4.1. Derecho a la vida, integridad y seguridad personal

El derecho a la vida, la integridad física y la seguridad personal son pilares fundamentales para la vigencia real de los derechos humanos. El deber del Estado en la protección de estos derechos a las mujeres lideresas y defensoras constituye la base sobre la cual se sostiene sus procesos de incidencia, representación comunitaria y participación política sin que ello implique un riesgo a su vida e integridad.

Si bien Colombia cuenta con un marco normativo importante, contemplado en su Constitución política, que establece el deber del Estado en la protección a la vida y el derecho a la vida como un derecho inviolable, aún persiste una respuesta

estatal insuficiente, lenta y fragmentada, en relación con las situaciones y casos de riesgos y/o amenazas denunciados por las lideresas y defensoras de derechos humanos. Esta situación implica, incluso, el desconocimiento de normas encaminadas a la protección y garantías de una vida libre de cualquier forma de violencia como la Ley 1257 de 2008 (prevención y sanción de formas de violencias contra las mujeres), la Ley 1719 de 2014 (violencia sexual en el conflicto), Ley 1761 de 2015 (feminicidio) y la Ley 1448 de 2011 (ley de víctimas).

Se identificaron 63 recomendaciones sobre el derecho a la vida, la integridad y la seguridad personal⁵, a continuación, presentamos una relación del número de recomendaciones a cargo de la entidad y la ponderación frente a su nivel de cumplimiento:

⁵ Información obtenida de los informes defensoriales sobre los riesgos individuales y colectivos de lideresas y defensoras de derechos humanos en: Antioquia, Cauca, Nariño y Chocó (2022)

Tabla 4: Nivel de cumplimiento de recomendaciones y nivel de relevancia de la información

Entidad	Cumplimiento Realizado	Cumplimiento Parcial Sustancial	Cumplimiento Parcial	Pendiente de Cumplimiento	Total recomendaciones
Unidad Nacional de Protección	0	2	13	2	17
ICBF	0	1	0	0	1
Ministerio de Defensa	0	2	0	0	2
Ministerio del Trabajo	0	0	0	0	0
Ministerio de Salud	0	0	0	1	1
Ministerio de Interior	1	2	12	3	18
Unidad de Víctimas	0	0	0	1	1

Entidad	Cumplimiento Realizado	Cumplimiento Parcial Sustancial	Cumplimiento Parcial	Pendiente de Cumplimiento	Total recomendaciones
Viceministerio de la Mujer	3	0	1	2	6
Gobernación de Antioquia	1	0	2	4	7
Gobernación del Nariño	0	1	0	0	1
Gobernación del Cauca	0	0	1	0	1
Gobernación del Chocó	0	0	2	4	6
Fiscalía General de la Nación	0	0	0	0	0
Procuraduría General de la Nación	0	0	0	2	2
Total por cumplimiento	5	8	31	19	63
%	8%	13%	49%	30%	100%

Fuente: Elaboración Propia

De las 63 recomendaciones formuladas en el marco del derecho a la vida, la integridad y la seguridad personal, se registra algún nivel de cumplimiento en el 70% de los casos. No obstante, únicamente un 8% alcanzó un cumplimiento total, mientras que un 13% presenta un cumplimiento parcial sustancial y un 49% evidencia avances parciales que no garantizan resultados efectivos. El 30% restante continúa pendiente de cumplimiento, lo que refleja una brecha significativa entre el compromiso institucional y la garantía real de estos derechos fundamentales.

A continuación, se presenta un análisis diferenciado por territorio que permita identificar cómo se expresan estos niveles de cumplimiento en cada departamento, así como las acciones

que efectivamente contribuyen a la protección del derecho analizado y las brechas que persisten.

4.1.1. Análisis de cumplimiento de recomendaciones sobre el derecho a la vida, integridad y seguridad personal en el departamento de Nariño

La respuesta estatal insuficiente y desarticulada para garantizar los derechos a la vida, integridad y seguridad de las mujeres líderes y defensoras

de derechos humanos se evidencia en demoras y decisiones arbitrarias en la valoración y adopción de medidas de protección y la falta de seguimiento a los casos, lo que limita la reacción institucional ante el riesgo. Se advirtió, además, la ausencia de garantías en contextos de crisis humanitaria, generando una percepción de desprotección estatal estructural en el territorio.

A su vez, se documentaron prácticas de revictimización y estigmatización por parte de funcionarios/as públicos responsables en materia de atención de las violencias basadas en género y de las violencias por el ejercicio del liderazgo, así como agresiones físicas y sexuales de la fuerza pública, en el marco de las movilizaciones sociales. A continuación, se expone la evaluación de las recomendaciones emitidas a las diferentes entidades:

Ministerio de la Igualdad y Equidad, Viceministerio de las Mujeres

Esta entidad cuenta con 6 recomendaciones dentro del informe defensorial de riesgos del departamento de Nariño, relacionadas con fortalecer la capacidad institucional y comunitaria en materia de prevención, atención y erradicación de las violencias basadas en género. En particular, se analizaron cinco líneas de cumplimiento, que se verán a continuación.

La primera línea se enfoca en la solicitud de acciones de cambio cultural para modificar los imaginarios que justifican la violencia contra las mujeres, se evidencia que estas aún presentan desafíos por superar. Se identificó un alcance territorial limitado y falta de mecanismos de

sostenibilidad; la Escuela 'Juntas y Revueltas' aún no se implementa, debido que se encuentra en etapa de radicación del proyecto y 'Ríos y Estéreos' benefició a un grupo reducido ya que solo se desarrolló con lideresas de Asociación de Consejos Comunitarios Étnico-Territoriales de Nariño, Asocoetnar. Se requiere ampliar cobertura, garantizar recursos y diseñar indicadores para medir resultados sobre la erradicación de imaginarios de violencia.

En segundo lugar, sobre el cumplimiento del mejoramiento de los sistemas de información mediante la inclusión de variables de liderazgo, identidad y diversidad, el Ministerio de Igualdad y Equidad incluyó la variable 'lideresas' en el sistema de respuesta a casos de violencias de género SALVIA - línea 155 y amplió las variables de registro (identidad de género, orientación sexual, liderazgo, etnia, discapacidad). Sin embargo, persiste el desafío de garantizar la interoperabilidad entre sistemas de respuesta y la capacidad analítica del personal, de tal manera que la información generada oriente políticas y acciones preventivas basadas en evidencia.

Sobre la tercera línea de cumplimiento, el diseño e implementación de medidas de protección para mujeres lesbianas, bisexuales y trans en riesgo, la entidad reportó la creación del programa de apoyos de emergencia para mujeres LGBTQ+, a través de apoyos de emergencia (transporte, hospedaje, alimentación y vestuario). Este programa busca brindar garantías a la vida, la libertad e integridad de esta población, en el ejercicio de su liderazgo, pero aún existen desafíos que deben ser atendidos por la entidad

de manera urgente: se requiere definir criterios de acceso, fuentes de financiación y articulación con mecanismos de protección existentes.

En cuarto lugar, sobre la recomendación de inclusión de procesos de sensibilización y formación institucional sobre diversidad sexual y derechos humanos, estas jornadas representan un avance en la promoción de entornos libres de discriminación que permitan brindar protección adecuada al incluir un énfasis especial a las entidades adscritas al Ministerio de Defensa. En todo caso, persiste el desafío de continuidad de los procesos de formación, así como de los mecanismos de seguimiento para medir su impacto y alcance territorial, y cobertura en contextos rurales y de alta conflictividad.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Las recomendaciones dirigidas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el departamento de Nariño buscan fortalecer la activación articulada de las rutas de prevención, protección y restablecimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA) afectados por el conflicto armado y la violencia, mediante estrategias coordinadas con lideresas y organizaciones de mujeres. La respuesta institucional evidencia acciones articuladas y progresivas. Las estrategias implementadas avanzan hacia la consolidación de rutas de atención y prevención, pero requiere fortalecerse en términos de participación comunitaria sostenida, medición de impacto y territorialización efectiva en zonas de alto riesgo. La participación

de las lideresas se limita a acciones limitadas y no estructurales.

Entes Territoriales: Recomendaciones dirigidas a la gobernación de Nariño y las alcaldías municipales

La recomendación analizada busca fortalecer la capacidad institucional para la atención, prevención y protección frente a las violencias basadas en género (VBG) y otras vulneraciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Esta se realizó con énfasis en Nariño, donde las mujeres enfrentan barreras de acceso institucional, restricciones a la movilidad y situaciones de confinamiento.

Entre los avances destacan la estrategia Dupla Violeta, que brinda atención oportuna e integral a mujeres víctimas de VBG a través de equipos interdisciplinarios y la Casa Albergue para mujeres en riesgo de feminicidio, que ofrece protección temporal y acompañamiento jurídico, psicosocial y pedagógico. Pese a estos avances, persiste el reto de consolidar una respuesta integral frente a las violencias derivadas del ejercicio del liderazgo, incorporar de manera efectiva un enfoque diferencial e interseccional que atienda los riesgos específicos de mujeres rurales, étnicas y fronterizas, y ampliar la cobertura en zonas de difícil acceso.

Unidad Nacional de Protección - UNP

Esta entidad cuenta con cuatro recomendaciones dentro del Informe Defensorial de Riesgos del

departamento de Nariño. Estas están orientadas a adoptar medidas que aseguren el acceso efectivo a mecanismos de protección para las mujeres líderes y a eliminar cualquier barrera que limite dicho acceso.

En primer lugar, se recomendaron estrategias para eliminar barreras de acceso y brindar protección oportuna y diferencial a las defensoras de derechos humanos. Las acciones desarrolladas por la entidad muestran el fortalecimiento institucional y la articulación intersectorial, a partir de la adopción de medidas para simplificar trámites, facilitar la radicación de solicitudes de protección y habilitar canales de comunicación más accesibles, especialmente en zonas rurales y de difícil acceso. Así mismo, se evidencian ajustes para reconocer las dinámicas territoriales y culturales de líderes indígenas, afrodescendientes y población LGBTQ+, promoviendo un enfoque interinstitucional. Finalmente, se reporta coordinación con la Fiscalía, la Policía, la Defensoría del Pueblo y las autoridades locales, con el fin de articular respuestas integrales frente a las amenazas y vulneraciones que enfrentan las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos.

Sin embargo, pese a las acciones reportadas por la UNP en el ejercicio de contrastación con sociedad civil y de acompañamiento a las solicitudes de protección y la participación en el CERREM Mujeres, no se observa la materialización efectiva y sostenida resultado del fortalecimiento reportado. Las líderes entrevistadas señalaron que aún se mantiene las demoras y falencias en la aplicación de los enfoques en la activación de

medidas de protección. Esta situación no solo vulnera la dignidad de las mujeres protegidas, sino que además debilita la confianza y eficacia del esquema de protección, generando barreras que pueden poner en riesgo el derecho a la vida, la seguridad personal y la protección integral de las líderes y defensoras de derechos humanos. En segundo lugar, se recomendó el fortalecimiento de los protocolos en materia de protección de atención y respuesta frente a situaciones de riesgo extraordinario que afectan a las defensoras de derechos humanos y a sus núcleos familiares. Sobre estos, la entidad reporta avances a través de la incorporación de medidas diferenciadas que incluyen acompañamiento especializado, esquemas de protección personalizados y, en casos de alto riesgo, reubicaciones temporales o definitivas.

Pero, en el ejercicio de contrastación con la información aportada por las líderes, estas señalan que las medidas de protección no son integrales y que persiste la debilidad en la coordinación con las demás entidades responsables en la complementariedad de medidas, y la efectiva aplicación del enfoque de género, así como se advierte la importancia de adoptar medidas coherentes con su labor y condiciones de vulnerabilidad y riesgo⁶.

Los principales desafíos para la entidad radican en garantizar la trazabilidad y efectividad de las medidas de protección, dado que no existe evidencia documental del protocolo señalado. Persiste además la falta de datos desagregados y de coordinación interinstitucional, lo que limita

6 Entrevista a Líderesa de Nariño junio de 2025

la verificación del alcance y la pertinencia de las acciones. Finalmente, se mantiene el desafío de fortalecer el carácter integral y sensible de las medidas, incorporando acompañamiento emocional sostenido y adopción de medidas que no impongan cargas económicas desproporcionadas a las lideresas. Esto se da teniendo en cuenta sus condiciones de vulnerabilidad, tal y como lo son los esquemas ligeros, así como la urgencia de adopción de mecanismos de protección que reconozcan las dinámicas propias del liderazgo de las mujeres, como condición esencial para una protección efectiva y sostenible.

En tercer lugar, respecto de los trámites de emergencia y aplicación de la presunción de constitucionalidad⁷, la entidad reporta avances en la aplicación del principio de presunción constitucional de riesgo con enfoque diferencial, a través del Equipo de Trámites de Emergencia, quienes manifestaron estar garantizando atención prioritaria a mujeres lideresas, defensoras de derechos humanos y población LGBTIQ+ en situaciones de amenaza inminente. Así mismo, manifestaron que las medidas adoptadas se sustentan en lo establecido al artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015, aplicando los principios de buena fe y urgencia para la activación de dichos trámites. Sin embargo, se advierte que la información remitida por la UNP no permite

7 De acuerdo con la jurisprudencia constitucional consiste en una presunción por encontrarse en una categoría de una amenaza mayor, debido a que de forma directa o indirecta las lideresas son la cara visible de una comunidad u organización, y pueden sufrir afectaciones a su integridad y seguridad personal. Esta presunción sólo puede ser desvirtuada por las autoridades luego de realizar estudios técnicos de seguridad. Una vez activada, genera en cabeza de la autoridad competente la obligación de adoptar medidas de protección [Sentencia T-924/14 y Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015].

concluir que la entidad esté aplicando de manera efectiva el estándar constitucional. Ello debido a que no se evidencia la trazabilidad en la adopción de medidas inmediatas, integrales y con enfoque de género e interseccional, ni cómo garantiza que las mujeres en riesgo —por su condición de género, su liderazgo o el contexto territorial— accedan a protección sin que se les exijan demostraciones excesivas, pruebas adicionales desproporcionadas o cargas probatorias incompatibles con dicho estándar constitucional.

También, se reporta que el enfoque de género ha sido incorporado de manera general en los análisis de riesgo, particularmente con la aplicación del Auto 098 de 2013⁸. A partir de 2025, la entidad señala, se inició la consolidación estadística desagregada para población LGBTIQ+, fortaleciendo la trazabilidad y el seguimiento diferenciado de los casos.

Sin embargo, respecto de la activación de trámites de emergencia para mujeres en el departamento de Nariño, la UNP registra la atención así: 2 casos en 2022, 3 en 2023, 7 en 2024 y 1 en 2025 (corte 10 de junio), para un total de 13 casos. Estas cifras preocupan a la entidad, dado que no reflejan la magnitud del conflicto armado en la región y su impacto a mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos.

Entonces, los principales desafíos para la entidad se relacionan con lograr acciones para garantizar plenamente el derecho a la vida, la integridad y la seguridad personal de las lideresas y defensoras de

8 Auto de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional

derechos humanos. Persisten vacíos estructurales en transparencia de la información, trazabilidad y metodología para la aplicación de la presunción constitucional de riesgo extraordinario y de los trámites de emergencia, así como la persistencia en estos casos de la respuesta oportuna. Así mismo, la ausencia de información sistematizada previa a 2025 y de registros desagregados por identidad de género u orientación sexual limita la posibilidad de realizar un análisis interseccional integral del riesgo y la efectividad de las medidas. Finalmente, en cuarto lugar, sobre la ruta para poner en conocimiento hechos de violencia de género por parte de los esquemas de seguridad, no se reportan avances específicos ni acciones concretas orientadas a establecer una ruta institucional para denunciar hechos de violencias basadas en género cometidas por integrantes de los esquemas de protección. La entidad se limita a señalar la competencia de otra subdirección, sin remisión formal ni articulación institucional, lo que evidencia falta de coordinación y trazabilidad administrativa. Esta omisión afecta el derecho de las lideresas a una protección integral, digna y libre de discriminación, al no existir mecanismos efectivos para reportar vulneraciones dentro de los propios esquemas.

Ministerio de Interior

Esta entidad registra tres recomendaciones que se orientan al fortalecimiento de las acciones de prevención, protección y garantía de derechos de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, mediante la articulación interinstitucional nación–territorio, la implementación de mecanismos de respuesta

rápida y la asignación presupuestal suficiente para asegurar la protección integral en contextos de riesgo.

En primer lugar, respecto de la articulación entre la Nación y los entes territoriales para la prevención y protección individual y colectiva de lideresas y defensoras de derechos humanos, con enfoque diferencial, interseccional y territorial, el Ministerio, a través del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD), ha desarrollado acciones que evidencian voluntad institucional y progresos en la coordinación interinstitucional. Sin embargo, los avances se mantienen en un nivel de planificación y concertación, sin alcanzar la implementación plena de las medidas en los territorios. Se identificaron como principales desafíos, la falta de mecanismos de socialización y apropiación institucional del PIGMLD en los niveles municipales, la ausencia de procesos de capacitación continuada para funcionarios territoriales en enfoque de género y protección de lideresas, y la carencia de un sistema de seguimiento y evaluación de impacto sobre las medidas adoptadas.

En segundo lugar, respecto de la implementación de mecanismos de participación, protección y respuesta rápida para lideresas y defensoras en contextos rurales y de alto riesgo, las acciones adelantadas por el Ministerio se concretan en el diseño y difusión territorial, en 2023, del plan de acción del PIGMLD, mediante mecanismos de participación y socialización dirigidos a lideresas rurales, incorporando una segmentación territorial en Nariño para planificar acciones focalizadas. Durante 2024, se realizaron encuentros

subregionales de difusión del plan de acción nacional, entre ellos “Defensoras de la Vida y la Paz” en la subregión andina, con la participación de 70 lideresas, ONU Mujeres, la Misión de Verificación y la Defensoría del Pueblo, y otro en Tumaco con lideresas del Pacífico nariñense, la Secretaría de Equidad, la Procuraduría y agencias internacionales.

En ambos espacios, se socializaron los avances buscando la articulación entre las agendas nacionales y territoriales. Estos espacios contribuyen al diálogo interinstitucional y la visibilización del liderazgo de las defensoras. Sin embargo, no son claras las acciones de incidencia para consolidar en la línea de protección del programa, las estrategias para las respuestas rápidas y concretas ante riesgos o amenazas.

Finalmente, en tercer lugar, sobre la destinación de apropiaciones presupuestales coherentes para la protección de las lideresas y defensoras de derechos humanos en virtud de la gravedad de los escenarios de violencia existentes, el Ministerio, a través de la Dirección de Derechos Humanos, reportó avances significativos entre 2023 y 2024 con el fortalecimiento del Banco de Proyectos, concebido como un mecanismo para facilitar el acceso a recursos de apoyo institucional dirigidos a lideresas y organizaciones de base. Sin embargo, es necesario precisar que para el año 2025, se han formulado instrumentos administrativos y metodológicos, pero no se ha definido la fecha de apertura de la convocatoria, ni se reporta ejecución efectiva de los recursos proyectados, lo que limita el cumplimiento sustantivo de la recomendación.

La entidad enfrenta, entonces, desafíos significativos en la ejecución presupuestal y en el establecimiento de mecanismos y canales institucionales de protección reactiva en debida diligencia. Esto impide que se faciliten instrumentos y recursos para atender casos de riesgo inminente, principalmente en zonas con control y disputa territorial de actores armados y en los cuales los primeros respondientes no cuentan con recursos disponibles para la respuesta rápida.

Los informes defensoriales evidenciaron una respuesta estatal insuficiente y desarticulada que se traduce en demoras, falta de debida diligencia y ausencia de seguimiento en las medidas de protección, además de prácticas institucionales revictimizantes y casos de agresiones por parte de la fuerza pública. Este patrón de incumplimiento refleja fallas de coordinación, falta de enfoque diferencial y debilidad en la aplicación de la debida diligencia. Persisten brechas territoriales profundas que afectan especialmente a las mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes y de población diversa, quienes enfrentan obstáculos de acceso a la justicia y a mecanismos de protección efectivos.

A pesar de este panorama, se identifican avances institucionales relevantes en la formulación de programas como Juntas y Revueltas y Ríos y Estéreos, del Ministerio de la Igualdad. También, mejoraron los sistemas de información mediante la inclusión de variables de diversidad y liderazgo; y apoyos de emergencia para mujeres LGBTQ+. El ICBF fortaleció la articulación interinstitucional y comunitaria, implementó la modalidad Atrapasueños y el programa

Tejiendo Interculturalidad, y amplió la cobertura psicosocial y de protección a niñas, niños y adolescentes en riesgo. Por su parte, los entes territoriales avanzaron con la dupla violeta, la casa albergue para mujeres en riesgo de feminicidio y la ruta de atención para lideresas y defensoras, mientras que la UNP y el Ministerio del Interior mejoraron protocolos, canales de comunicación y articulaciones interinstitucionales mediante el PIGMLD y el banco de proyectos.

4.1.2. Análisis de cumplimiento de recomendaciones sobre el derecho a la vida, integridad y seguridad personal en el departamento de Cauca

Tal y como se documentó en el capítulo 3.2., en el departamento del Cauca, persisten los riesgos colectivos de mujeres lideresas y defensoras de DDHH, en un contexto de escasa presencia estatal y pobreza estructural. Se denuncia la cosificación de los cuerpos de las mujeres como forma de control simbólico, sumada al riesgo de feminicidios y amenazas contra quienes defienden los derechos de las mujeres en un contexto de violencia armada y simbólica generalizada.

De igual forma, se evidencian falencias institucionales significativas, carencia de medidas de protección adaptadas al riesgo e incumplimiento de la reserva de la información por parte de algunos agentes estatales responsables de la ruta

para el acceso a la Justicia, lo que ha conllevado incluso a la exposición pública de denuncias de violencia sexual y a la puesta en riesgo de lideresas que colaboran con la judicialización de economías ilegales. Adicionalmente, persisten prácticas institucionales discriminatorias que desconocen las afectaciones diferenciales de las mujeres indígenas, afrodescendientes y personas LGBTQ+, todas estas deficiencias estructurales generan una desprotección sostenida, debilitan la capacidad de respuesta temprana y mantienen a las lideresas en un entorno de amenaza constante contra su vida y su labor de defensa de derechos humanos.

En el marco de este panorama, se expone el análisis de cumplimiento de las recomendaciones emitidas a las distintas entidades en el informe defensorial sobre la situación del departamento del Cauca:

Ministerio de Interior

Esta entidad registra 7 recomendaciones orientadas a fortalecer la articulación interinstitucional entre el nivel nacional y territorial, el seguimiento a la implementación del PIGMLD y la efectividad de las medidas de prevención y protección individual y colectiva dirigidas a las lideresas y defensoras de derechos humanos del departamento del Cauca. Así mismo, buscan garantizar la divulgación transparente del PIGMLD, la revisión oportuna de los esquemas de protección y la incorporación de enfoques diferenciales, étnicos e interseccional en las acciones institucionales.

En la primera recomendación, se pidió formular y poner en marcha estrategias de divulgación del

plan de acción del PIG, para que las lideresas que aportaron a su formulación conozcan resultados de implementación. El Ministerio del Interior reporta avances a través de la implementación de jornadas de socialización y encuentros territoriales. Se evidencia que las acciones ejecutadas no configuran una estrategia integral ni sistemática de divulgación territorial. Por otra parte, el alcance sigue siendo limitado, concentrado en liderazgos ya vinculados a plataformas organizadas, sin garantizar la participación equitativa de otras organizaciones o lideresas rurales y étnicas. Por último, no se cuenta con indicadores de cobertura, mecanismos de seguimiento ni materiales de comunicación accesibles.

En la segunda, se solicitó emitir directrices para la coordinación Nación–territorio sobre medidas de prevención y protección con enfoque diferencial. Se destaca la articulación institucional con entidades territoriales del departamento, orientada a fortalecer la implementación territorial del PIGMLD. En 2024, en el marco de la formulación de los planes de desarrollo territorial 2024–2027, se realizaron cuatro acciones de incidencia institucional, en especial con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Igualdad y Equidad, además de jornadas de inducción dirigidas a mandatarios de municipios priorizados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET] y las Zonas Más Afectadas por el Conflicto [ZOMAC]. Así mismo, se avanzó en la elaboración y divulgación de lineamientos para la incorporación del enfoque de derechos humanos en los planes territoriales, y en el diseño y distribución de una cartilla técnica para la territorialización del PIGMLD.

Las acciones descritas representan avances iniciales en materia de prevención y protección integral de las mujeres lideresas y defensoras en el Cauca, al fortalecer la territorialización del PIGMLD y promover la articulación interinstitucional en contextos de alto riesgo. Sin embargo, es necesario que se fortalezcan los mecanismos adoptados de respuesta en dicho programa, con el fin que se logre una garantía plena del derecho a la vida en conexión con las medidas de protección dirigidas a las lideresas.

En tercer lugar, se recomendó establecer mecanismos para la superación de barreras en la ruta de protección individual y colectiva a cargo de la UNP. Este grupo de recomendaciones están orientadas a que el Ministerio del Interior, como cabeza de sector, genere canales eficientes con la UNP frente a los casos de mujeres lideresas y defensoras que presenten irregularidades/mal funcionamiento de medidas de protección y dilación en la respuesta.

El Ministerio del Interior informó la gestión de 20 solicitudes de revisión de medidas de protección presentadas por lideresas del Cauca durante 2023, activando la coordinación con la UNP. Adicionalmente, se realizaron dos sesiones de la Mesa de Género de la UNP, orientadas a revisar compromisos pendientes y fortalecer el enfoque de género en la atención de defensoras de derechos humanos. Estas gestiones reflejan la aplicación del principio de debida diligencia reforzada y la disposición institucional para atender denuncias sobre deficiencias en los esquemas de protección.

En todo caso, de acuerdo con las lideresas, se requiere que

“las entidades tengan mayor sensibilidad y empatía, se necesita un acompañamiento más de cerca de las entidades pues se ha reducido la seguridad al tema de un carro el acompañamiento, debe ser integral pensando en la seguridad desde lo emocional, lo económico, y que tenga en cuenta las dinámicas que se cumplen como lideresas como por ejemplo los horarios que a veces tienen que desarrollar para cumplir con sus labores⁹.”

9 Entrevista a Lideresas del Cauca, mayo de 2025.

La entidad todavía presenta desafíos que debe atender prioritariamente, como la falta de información sobre los resultados concretos de las gestiones, y sobre las acciones de seguimiento en 2024. Del mismo modo, no cuenta con evidencias sobre mejoras en los tiempos de respuesta, superación de barreras y adecuaciones de los esquemas ni resolución de las irregularidades reportadas.

En cuarto lugar, se recomendó promover la efectiva aplicación de la perspectiva interseccional. En el Cauca, la entidad impulsó la creación de una instancia territorial de representación y participación concebida desde la diversidad y la inclusión, reconociendo las múltiples identidades y factores de vulnerabilidad que atraviesan la vida de las lideresas. Durante el año 2024 se fortaleció la territorialización del PIGMLD mediante espacios de diálogo multiactor con la participación de organizaciones de mujeres, la “Juntanza de Mujeres Protegiendo la Vida y Defendiendo el Territorio”, el Ministerio Público, la cooperación internacional (ONU Mujeres y FUPAD) y el equipo técnico del programa.

En estos escenarios, se promovieron ejercicios de memoria histórica con enfoque diferencial, mesas interinstitucionales de seguimiento y orientaciones técnicas del Grupo de Enfoque de Género y Diversidad, orientadas a transversalizar la perspectiva de género e interseccionalidad en la planeación territorial. Pero, aunque se registran avances, no es clara la sostenibilidad de las acciones y su impacto aún no se encuentra demostrado. Por otra parte, no existen resultados concretos de las acciones, ante la falta de

información sobre indicadores de cobertura y presupuesto diferencial.

En quinto lugar, se recomendó el fortalecimiento de las autoridades indígenas para la armonización de rutas de protección. Sobre esto, en el marco de la “Juntanza de Mujeres Protegiendo la Vida y Defendiendo el Territorio”, se designaron algunas lideresas indígenas como representantes territoriales. No obstante, la entidad reconoce que aún no se han desarrollado acciones formativas ni procesos de trabajo directo con las mujeres indígenas de los resguardos del Cauca en el marco de la acción propuesta. Tampoco se ha implementado, a la fecha, un componente específico de formación dirigido a las autoridades propias de los pueblos indígenas, ni se han ejecutado actividades enfocadas en la promoción de la identidad étnica con perspectiva de género y derechos humanos. De esto, se concluye que la información aportada no es relevante ni sustancial.

En sexto lugar, se recomendó liderar la armonización de medidas de protección para lideresas firmantes de paz. Al respecto, la respuesta institucional señala que se tiene contemplado acompañar las acciones comunitarias con enfoque de género de la ARN (Agencia para la Reincorporación y la Normalización), las cuales incluyen las escuelas políticas de mujeres. Las escuelas políticas potencian los esfuerzos de socialización del protocolo de seguridad para mujeres firmantes, lideresas y defensoras de derechos humanos en proceso de reincorporación, en concordancia con el Decreto 299 de 2017, continuando con estas acciones en el 2026.

Aun así, aunque se resalta la importancia de estas acciones, lamentablemente no se han adoptado medidas concretas, ni acciones significativas orientadas a atender lo propuesto. No se recibió información clara ni documentación oficial por parte del Ministerio del Interior que permita confirmar el acompañamiento a las acciones de la ARN. La ausencia de respuesta denota falta de coordinación interinstitucional y liderazgo sectorial del Ministerio del Interior.

Unidad Nacional de Protección- UNP:

Las dos recomendaciones analizadas para la Unidad Nacional de Protección buscan mejorar la oportunidad y pertinencia de las evaluaciones de riesgo y asegurar la implementación efectiva de rutas de protección colectiva que respondan a los contextos de violencia y conflicto que enfrentan las organizaciones de mujeres en la región.

Sobre la primera, relacionada con el análisis de riesgos en debida diligencia, entre los avances, la entidad destacó el fortalecimiento operativo de UNP en la gestión de evaluaciones de riesgo en el departamento del Cauca, con un total de 1.340 valoraciones realizadas entre 2022 y mayo de 2025, lo que evidencia una mejora sostenida en la capacidad institucional y en la respuesta a las solicitudes de protección. Estas acciones beneficiaron tanto a mujeres cisgénero como a población LGBTQ+, reflejando la adopción progresiva de un enfoque de género y diferencial. Igualmente, indicaron que el tiempo promedio de análisis es de 68 días, lo que sigue representando un reto frente a la inmediatez y eficacia que exige

la protección del derecho a la vida en contextos de riesgo elevado.

Pero, pese a los avances reportados, la UNP presenta desafíos para brindar una respuesta integral a la recomendación. Por ejemplo, la entidad no desagrega con precisión cuántas de las evaluaciones corresponden a lideresas y defensoras de derechos humanos, lo cual impide un análisis diferencial de la protección otorgada a este grupo específico. Por otra parte, el tiempo promedio de respuesta continúa siendo extenso en un contexto humanitario atravesado por el control hegemónico de los actores armados.

Por otro lado, sobre las evaluaciones de riesgos colectivos, la UNP reporta que, a la fecha de envío de la información, no se registran solicitudes activas de evaluación de riesgo colectivo relacionadas con organizaciones de mujeres en el departamento del Cauca¹⁰. La entidad considera pertinente evidenciar avances en el fortalecimiento de las medidas de protección individual, especialmente a través del componente psicosocial del CERREM Mujeres.

Así, si bien se valora positivamente los esfuerzos de la entidad, persisten retos para el fortalecimiento del componente psicosocial, con el fin de darle sostenibilidad en el tiempo y ampliar la cobertura. A pesar de los avances en el componente psicosocial, la Unidad Nacional de Protección enfrenta el desafío de activar e implementar de manera efectiva la ruta de protección colectiva establecida en el Decreto 2078 de 2017.

¹⁰ Sin embargo, al respecto, una lideresa del Cauca, en entrevista de mayo de 2025, manifestó que la UNP ha iniciado para su organización el proceso de información para acceder y/o activar a la ruta de protección colectiva.

Ministerio de Defensa

Para esta entidad, se registran dos recomendaciones dirigidas a promover la erradicación de prácticas sexistas dentro de las fuerzas armadas y de Policía, y asegurar la celeridad y transparencia en las investigaciones disciplinarias por presuntas vulneraciones a los derechos de las mujeres lideresas.

Sobre la primera, en el marco de las jornadas de capacitación en el departamento del Cauca en el marco de la Directiva Permanente No. 11, el Ministerio de Defensa presenta avances en el fortalecimiento de la formación institucional, en cumplimiento de su plan anual de capacitación en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y enfoque de género. A su vez, el Ejército Nacional, mediante la Directiva No. 0000065 de 2022, formó a 114 miembros en 2023 y 268 en 2024, mientras que la Policía Nacional capacitó a 446 funcionarios en 2023 y 276 en 2024.

Sin embargo, persisten desafíos por superar relacionados con la incorporación de un enfoque étnico e interseccional en las acciones formativas, especialmente en un territorio pluricultural como el Cauca. Tampoco se cuenta con mecanismos de seguimiento que permitan medir el impacto real de las capacitaciones en la transformación de prácticas institucionales.

Sobre la segunda recomendación, relacionada con la supervisión de las investigaciones disciplinarias internas, el principal avance que reporta la entidad es la activación de los mecanismos

internos de control y responsabilidad disciplinaria frente a eventuales vulneraciones de derechos humanos. Estas instancias informaron que no existen investigaciones activas sobre presuntas afectaciones a los derechos de lideresas o defensoras de derechos humanos, mientras que el Ejército nacional no reportó información sobre casos similares. La ausencia de investigaciones disciplinarias activas no debe interpretarse como inexistencia de hechos violatorios, sino como una señal de las limitaciones en los sistemas de alerta y observación interna.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

La recomendación dirigida a la UARIV promueve el diseño e implementación de una estrategia excepcional que permita atender los riesgos específicos que enfrentan en el territorio y avanzar hacia su reparación integral. La entidad reportó información ambigua. Por un lado, el nivel nacional allega avances que no se encuentran relacionados con la recomendación, tal y como los son acciones enfocadas principalmente en la atención de niños, niñas y adolescentes (NNA) y, por otro lado, la oficina territorial manifiesta que no cuenta con competencias para dar cumplimiento a la recomendación. La ausencia de una respuesta sustantiva a la recomendación por falta de articulación interna y de definición de competencias entre los niveles territorial y central refleja una brecha estructural en la protección de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad personal.

Ministerio de Salud y Protección Social

La recomendación formulada al Ministerio de salud, en el marco del informe defensorial de riesgos del departamento del Cauca busca garantizar el derecho a la salud integral y a la atención psicosocial de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos. Frente a esta línea, se evidenció ausencia de respuesta institucional por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, lo que constituye un incumplimiento que afecta el derecho a la salud mental y al bienestar psicosocial de las lideresas y defensoras de derechos humanos en el Cauca.

Entidades Territoriales: Recomendaciones a cargo de la Gobernación del Cauca y alcaldías municipales

La recomendación formulada a la Gobernación del Cauca y a las alcaldías municipales de Caloto, Corinto, Popayán, El Tambo, Páez, Argelia y Guapi busca fortalecer las capacidades institucionales locales para la correcta implementación de las rutas de atención y protección a mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos. Esta medida pretende garantizar que las instituciones territoriales respondan de manera oportuna, articulada y con enfoque de género ante las situaciones de riesgo y violencia que enfrentan las lideresas sociales en los municipios priorizados.

El principal avance de la entidad corresponde a la adopción de una ruta específica de atención para casos de violencia basada en prejuicio por

orientación sexual e identidad de género. En el marco de esta acción, se desarrolló un curso virtual de formación dirigido a funcionarias/os públicos y miembros del equipo departamental de diversidad, con el propósito de sensibilizar y fortalecer las capacidades institucionales para la aplicación efectiva de la ruta.

A pesar de los esfuerzos iniciales, las acciones reportadas son insuficientes para cumplir plenamente con el propósito de la recomendación, pues no se evidencia una estrategia formativa integral ni una articulación territorial sostenida. En síntesis, la Defensoría documentó agresiones sistemáticas, incluyendo intimidaciones, desplazamientos y violencia sexual como mecanismos de control y silenciamiento, especialmente contra mujeres afrodescendientes e indígenas que enfrentan una discriminación interseccional agravada. La respuesta institucional sigue siendo insuficiente y fragmentada, con deficiencias en la aplicación del enfoque diferencial, debilidad en las medidas de protección, filtración de información sensible y prácticas revictimizantes.

Las brechas territoriales y poblacionales son evidentes en las zonas rurales, étnicas y de alta conflictividad, donde la presencia institucional es débil y las lideresas enfrentan mayores obstáculos de acceso a la justicia y a medidas de protección. El seguimiento defensorial evidencia avances significativos de todas las recomendaciones dirigidas a las entidades del orden nacional y territorial para el departamento del Cauca. Sin embargo, persisten desafíos estructurales que limitan la efectividad de las acciones,

particularmente en la activación de rutas de protección colectiva, la incorporación del enfoque étnico e interseccional y la asignación de recursos suficientes para garantizar la sostenibilidad territorial.

4.1.3. Análisis de cumplimiento de recomendaciones sobre el derecho a la vida, integridad y seguridad personal en el departamento de Antioquia

En el departamento de Antioquia, conforme a lo identificado el informe de riesgos colectivos de lideresas y defensoras de Derechos Humanos en Antioquia (2022a) advierte un escenario de alto riesgo para su vida, integridad y seguridad personal, marcado por la persistencia de violencia territorial y la presencia activa de grupos armados ilegales que disputan el control territorial. Esta dinámica incrementa de forma diferenciada las amenazas y hostigamientos dirigidos contra quienes ejercen liderazgo social y comunitario.

Se evidenciaron debilidades estructurales por parte de las entidades nacionales y territoriales. Entre ellas, se encuentran la falta de recursos en las instancias responsables de atender violencias basadas en género, una escasa activación de rutas de protección en los niveles municipal y departamental y fallas persistentes en la articulación interinstitucional, lo cual limita la respuesta oportuna en contextos de riesgo y

obliga, con frecuencia, al desplazamiento forzado como medida para salvaguardar la vida.

Así mismo, persiste un déficit en las medidas de protección dirigidas a las mujeres rurales que desarrollan su labor en las zonas más afectadas por el conflicto armado; por otra parte, la persistencia de revictimización institucional, sumada a la ausencia de garantías de seguridad frente a amenazas y ataques, profundiza la situación de vulnerabilidad y afecta gravemente la continuidad de sus procesos organizativos y de defensa de derechos humanos.

Unidad Nacional de Protección-UNP

Para esta entidad, se emitió un conjunto de 5 recomendaciones que apuntan a fortalecer la capacidad operativa y técnica de la UNP, avanzar hacia una protección integral con enfoque de género, étnico e interseccional, y consolidar una respuesta estatal coherente que garantice el derecho a la vida, la integridad y la seguridad personal de las lideresas en contextos de riesgo y conflictividad en el territorio antioqueño. Estas acciones buscan además garantizar la aplicación efectiva del principio de debida diligencia reforzada, mediante la agilización de los análisis de riesgo, la implementación de rutas de protección colectiva y la consolidación de estrategias interinstitucionales de prevención, atención psicosocial y respuesta temprana.

En primer lugar, se recomendaron evaluaciones de riesgos individual, sobre las cuales la UNP registra avances sustantivos en el fortalecimiento

de su capacidad operativa y técnica para la protección de mujeres líderes y defensoras de derechos humanos en Antioquia. Entre 2022 y mayo de 2025, la entidad realizó 750 evaluaciones de riesgo, evidenciando una gestión sostenida en la identificación oportuna de amenazas y en la aplicación del principio de debida diligencia reforzada. Así mismo, implementó medidas complementarias de protección psicosocial en el marco del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas Colectivas (CERREM) Mujeres, beneficiando a 92 líderes en el periodo señalado.

Estas acciones reflejan un progreso institucional en la consolidación de mecanismos de atención integral y diferenciada, orientados a garantizar la seguridad, el bienestar emocional y la continuidad del liderazgo de las mujeres en contextos de riesgo. No obstante, el principal desafío para la UNP radica en superar las limitaciones en la desagregación y análisis diferenciado de la información, ya que la ausencia de datos específicos por tipo de liderazgo, población beneficiaria y territorialidad impide evaluar con precisión la eficacia de las medidas implementadas.

En segundo lugar, sobre las evaluaciones de riesgos colectivo recomendadas, la UNP reporta avances concretos en la implementación de medidas de protección colectiva con enfoque diferencial y territorial en el departamento de Antioquia. Durante el periodo 2021–2025 se tramitaron dos solicitudes de protección a una organización de los sectores LGBTIQ, ambas aprobadas mediante resoluciones en el marco del CERREM. Si bien se evidencia un avance institucional relevante,

persisten desafíos estructurales frente a magnitud y complejidad de los riesgos colectivos que enfrentan las organizaciones de mujeres y personas LGBTIQ.

En tercer lugar, se recomendó una estrategia integral de identificación de riesgos colectivos con enfoque diferencial. Sobre ella, la UNP reporta avances sustantivos mediante la implementación de una estrategia integral de identificación de riesgos con enfoque diferencial, orientada a fortalecer la protección de mujeres líderes, personas LGBTIQ+ y comunidades étnicas. La mencionada estrategia incorpora la metodología participativa “cartografía del cuerpo”, bajo la premisa del “cuerpo como territorio”.

Este enfoque permite identificar los impactos específicos que las amenazas tienen en la vida de las personas, así como las vulnerabilidades particulares que enfrentan en su día a día, reconoce el territorio desde la experiencia individual y colectiva, y la integración de un componente psicosocial gestionado por el equipo de Asistencia Psicológica Primaria (APP). Además, se destaca la coordinación interinstitucional para adaptar las medidas a los contextos territoriales y socioculturales de cada grupo.

Si bien se destacan avances en materia de evaluación del riesgo colectivo, no se registra información que dé cuenta del nivel de impacto en la mitigación del riesgo de los planes de protección colectiva, tampoco se obtuvo información que dé cuenta de una estrategia que defina acciones coordinadas y sostenibles para estos planes colectivos.

En cuarto lugar, se recomendó la creación de espacios de socialización de las rutas de protección individual y colectiva. Al respecto, la UNP, a través del Grupo de Análisis Estratégico Poblacional [GAEP], reporta avances en la prevención y protección de lideresas y defensoras de derechos humanos en Antioquia, a través de la realización de espacios entre 2022 y mayo de 2025 de socialización y prevención, en cumplimiento del Decreto 1581 de 2017, orientados a la promoción de los derechos a la vida, la libertad y la seguridad personal.

Pero, si bien se evidencian avances significativos en la territorialización de las acciones, persisten desafíos estructurales relacionados con la ampliación de la cobertura territorial, la sostenibilidad de las intervenciones y la medición de su impacto real. Resulta necesario fortalecer la articulación interinstitucional con alcaldías y gobernaciones, garantizar la continuidad de las estrategias en el tiempo e incorporar un enfoque interseccional y territorial que reconozca las distintas realidades de las mujeres lideresas.

Finalmente, en quinto lugar, sobre los trámites de emergencia aplicación de la presunción de constitucionalidad recomendados, entre los avances, la UNP destaca la aplicación continua del principio de presunción constitucional de riesgo, en cumplimiento de los Autos 092, 098 y 009, a través del Equipo de Trámites de Emergencia de la UNP, lo que ha permitido priorizar la atención de casos con amenaza inminente y garantizar una respuesta oportuna. Pero persisten desafíos en materia de cobertura, accesibilidad y eficacia del mecanismo de protección, reflejados en el

bajo número de casos tramitados y en la limitada difusión de la ruta de atención. La falta de trazabilidad y desagregación de datos dificulta evaluar el impacto real de las medidas adoptadas y limita la capacidad de seguimiento y rendición de cuentas. Más allá de la información formal presentada sobre el cumplimiento, la entidad no reporta información cuantitativa o cualitativa sobre los mecanismos utilizados, el número de casos valorados ni las medidas adoptadas inmediatas e integrales que den cuenta de la aplicación efectiva de los criterios establecidos en los autos de seguimiento para garantizar la presunción de riesgo extraordinario.

En este sentido, el principal desafío radica en fortalecer la transparencia y la sistematización de la información, asegurando una respuesta ágil, oportuna y con enfoque diferencial frente a las situaciones de alto riesgo que enfrentan las lideresas y defensoras de derechos humanos en Antioquia.

Ministerio de Interior

Para esta entidad, se analizaron 5 recomendaciones orientadas a fortalecer la articulación interinstitucional entre el nivel nacional y territorial, el seguimiento a la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) y la efectividad de las medidas de prevención, protección y participación en el departamento de Antioquia. En conjunto, estas recomendaciones buscan consolidar una respuesta estatal coherente, coordinada y con enfoque de derechos humanos, género y diversidad, que garantice la protección

integral, la participación efectiva y la reparación transformadora de las lideresas en contextos de riesgo.

En primer lugar, sobre la formulación y concertación del Plan de Acción Nacional del PIGMLD, entre 2023 y 2024, el Ministerio del Interior reporta avances en la construcción participativa del Plan de Acción Nacional del PIGMLD durante 2023, a partir de encuentros territoriales realizados en Medellín, Cauca y Apartadó, donde se recopilaban aportes de lideresas sociales y defensoras de derechos humanos. Al respecto, si bien existen avances importantes, la entidad aún presenta desafíos por superar consistente en asegurar la implementación efectiva del Plan de Acción, dado que no se evidencian asignaciones presupuestales específicas ni mecanismos de seguimiento con alcance territorial, adicionalmente la ausencia de información sobre los recursos financieros, humanos y logísticos destinados al cumplimiento de las medidas acordadas limita su operatividad y sostenibilidad en el tiempo.

En segundo lugar, sobre el impulsó a procesos de territorialización del PIGMLD en las subregiones de Medellín, Bajo Cauca, Urabá y Valle de Aburrá, durante 2023, el Ministerio del Interior fortaleció la territorialización del Programa Integral de Garantías [PIGMLD] en Antioquia, priorizando las subregiones de Medellín, Valle de Aburrá, Bajo Cauca y Urabá. Se promovieron espacios de participación para recoger insumos que aportaran a la formulación de los planes de acción nacional y territorial.

Además, en 2024, se consolidó este proceso regional con el Ministerio de Igualdad y Equidad y el DNP, enfocado en fortalecer las capacidades locales e incorporar el enfoque de derechos humanos, género y diversidad en la planificación territorial. Como resultado, se elaboró una cartilla metodológica para orientar a los gobiernos locales, considerada un avance clave para la descentralización y apropiación territorial del PIGMLD.

A pesar de los avances alcanzados por la entidad, aún persisten desafíos por superar para lograr la satisfacción plena de la recomendación, relacionadas con la falta de articulación sistemática y la ausencia de evidencias sobre la incorporación efectiva de los lineamientos en los instrumentos oficiales de planificación territorial. El principal desafío radica en consolidar mecanismos de seguimiento y evaluación que aseguren la trazabilidad de los compromisos asumidos.

En tercer lugar, respecto de las propuestas de socialización del plan de acción territorial, el principal avance del Ministerio del Interior se centra en la territorialización del PIGMLD en Antioquia, mediante un proceso articulado y participativo que fortaleció la presencia institucional en las subregiones priorizadas de Medellín y Valle de Aburrá, Bajo Cauca y Urabá. Aunque se registran avances en la socialización y el seguimiento del Plan de Acción, el principal desafío de la entidad consiste en institucionalizar los espacios de seguimiento, asegurar su periodicidad y fortalecerlos con herramientas técnicas que permitan medir la eficacia, el alcance y el impacto real del Programa Integral

de Garantías en los territorios, garantizando su sostenibilidad y articulación con las entidades locales.

En cuarto lugar, sobre la, implementación de los lineamientos de participación, el principal avance del Ministerio del Interior se evidencia en la implementación efectiva de los lineamientos de participación del PIGMLD, desarrollados en articulación con la Secretaría de las Mujeres de Antioquia y diversas organizaciones sociales. La entidad lideró un proceso estructurado que incluyó reuniones interinstitucionales, asambleas regionales y la conformación formal del Comité de Impulso, consolidado como un espacio de representación y coordinación entre el Estado y la sociedad civil.

Sin embargo, el principal desafío a superar por la entidad radica en garantizar la sostenibilidad operativa y presupuestal del Comité de Impulso, asegurando su continuidad más allá de los periodos administrativos. Por ello, es necesario fortalecer sus mecanismos de funcionamiento interno, definir roles y responsabilidades claras, y consolidar canales de comunicación efectivos con las entidades del orden nacional y territorial.

Entes Territoriales:

Recomendaciones a cargo de la Gobernación de Antioquia

Esta entidad tiene a cargo 7 recomendaciones que pretenden fortalecer la capacidad institucional y territorial para garantizar los derechos de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en Antioquia, mediante

la implementación del PIGMLD en articulación con el Ministerio del Interior, la Gobernación y las entidades locales, conforme a los Decretos 1314 de 2016, 2252 y 2078 de 2017, el CONPES 3955 de 2018 y el marco internacional de derechos humanos. A continuación, se exponen algunos hallazgos relacionados con estas recomendaciones.

Primero, se recomendó la asistencia técnica a organizaciones de acción comunal en materia de protección frente a riesgos contra la vida. El principal avance de la entidad radica en la definición de planes de mejora a la inspección de policía, orientados al acompañamiento de las organizaciones de acción comunal en la gestión de riesgos que afectan la vida, la libertad y la integridad de sus integrantes. Aunque no se cuenta con un reporte formal de implementación, estas acciones evidencian una voluntad institucional de avanzar hacia la incorporación progresiva de medidas de prevención y protección en los entornos comunitarios, fortaleciendo la respuesta territorial frente a los riesgos que enfrentan las lideresas comunales.

La entidad presenta desafíos por superar para que se pueda atender la recomendación en su integridad. Es necesario transitar de los compromisos declarativos a la ejecución efectiva de estrategias de asistencia técnica sostenida, en articulación con el Ministerio del Interior y la UNP. Resulta necesario consolidar protocolos operativos claros, garantizar asignación presupuestal específica y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación que aseguren una respuesta integral y oportuna frente a los riesgos que enfrentan las lideresas comunales, de modo que se superen la

actual fase de planeación y avanzando hacia una implementación territorial efectiva.

En segundo lugar, se recomendó incorporar variables diferenciadas en los análisis de riesgo, sobre el cual el principal avance institucional reportado es la incorporación de preguntas orientadas a la identificación de liderazgos en el funcionamiento del Observatorio de Género, así como el reconocimiento de la ausencia de una variable específica sobre “lideresas” y la disposición institucional para gestionarla ante las instancias competentes. Empero, todavía queda por incorporar de manera efectiva la variable “lideresa” en los sistemas oficiales de información, como el SIVIGILA, y asegurar la trazabilidad, desagregación y análisis diferenciado de los datos relacionados con los riesgos y afectaciones que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus liderazgos.

En tercer lugar, respecto del fortalecimiento de los espacios de participación de mujeres lideresas para avanzar en políticas de prevención y protección, el principal avance institucional se refleja en el liderazgo ejercido por la Gobernación de Antioquia, a través de la Secretaría de las Mujeres. Este se ha visto en la consolidación de espacios interinstitucionales de coordinación como la Mesa Departamental para Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el mecanismo articulador CODEVIG, orientados a fortalecer la prevención, atención integral y articulación de acciones frente a las violencias de género.

Sin embargo, algunas lideresas del Bajo Cauca señalaron que, si bien conocen la existencia de

mecanismo como la Mesa de no Violencia, no conocen cómo funciona, debido a que no les permiten participar a las lideresas en las mesas de erradicación o mecanismo articulador y la respuesta oficial es que la participación es solo institucional. También, se indicó que las rutas y mecanismos adoptados las realizan sin consultar a las lideresas¹¹. Así, el principal desafío institucional por atender consiste en fortalecer las redes territoriales de lideresas mediante la consolidación de espacios permanentes de articulación y cooperación, que faciliten el intercambio de experiencias exitosas en materia de protección, autoprotección e incidencia política.

En cuarto lugar, sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la respuesta efectiva en materia de atención y protección, durante 2024, la Secretaría de las Mujeres presentó un avance significativo en la ampliación de la cobertura territorial y el fortalecimiento de capacidades locales, mediante la implementación de duplas territoriales, psicosociales y jurídicas, que acompañaron a los 124 municipios del departamento en procesos formativos sobre equidad de género, prevención de VBG y rutas integrales de atención. Paralelamente, la Dirección de Derechos Humanos ejecutó el proyecto FONSET, con el cual se realizaron 176 asistencias técnicas y se capacitaron 407 funcionarios y funcionarias públicas en temas de prevención, protección y atención a lideresas y defensoras de derechos humanos.

¹¹ Lideresa del Bajo Cauca [mayo 2025].

Así mismo, la articulación entre la Secretaría de las Mujeres y la Secretaría de Seguridad y Justicia permitió la realización de tres encuentros subregionales en 2024 (Urabá, Suroeste y Oriente), dirigidos a Comisarias de Familia y autoridades locales. Estos espacios fortalecieron la atención integral, la aplicación de rutas de protección y la prevención de la revictimización. De forma complementaria, la Dirección de Derechos Humanos brindó asistencias técnicas especializadas para apoyar el diseño de estrategias municipales de prevención y protección, consolidando capacidades institucionales locales.

En todo caso, si bien se reconoce los avances de la entidad, aún existen desafíos institucionales por superar. Estos radican en transitar de los procesos formativos a la implementación estructural y operativa de mecanismos institucionales que integren de manera efectiva las rutas de atención y protección a lideresas dentro de los planes de prevención y contingencia.

En quinto lugar, se ha evidenciado un avance en la recomendación de la incorporación progresiva del enfoque de género en los planes operativos anuales. Esto ha permitido diseñar rutas de atención y protección específicas para lideresas, formular protocolos interinstitucionales orientados a la prevención y respuesta frente a riesgos, y desarrollar programas de formación obligatoria dirigidos a servidores y servidoras públicas responsables de la implementación de medidas de protección. Sin embargo, el desafío central para la entidad consiste en consolidar la implementación efectiva y sostenible de las

medidas diseñadas, asegurando su financiación adecuada, articulación operativa con los sistemas de seguimiento y su integración en la gestión territorial. Si bien se evidencian avances normativos y programáticos, gran parte de las acciones permanecen en fase de formulación o diseño, lo que limita su impacto real en la garantía de los derechos de las lideresas.

No obstante, se identifican buenas prácticas que constituyen avances significativos hacia la protección y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres, como la implementación del PIGMLD en las subregiones priorizadas, la creación de duplas territoriales psicosociales y jurídicas, la conformación del Comité Impulsor para la Protección de Mujeres Lideresas, y la incorporación progresiva del enfoque de género en los planes operativos anuales y en la planeación territorial.

4.1.4. Análisis de cumplimiento de recomendaciones sobre el derecho a la vida, integridad y seguridad personal en el departamento de Chocó

Sobre esta alerta temprana, se documentó una respuesta estatal limitada en materia de acceso a la justicia, expresada en falta de impulso en los procesos penales y ausencia de garantías de confidencialidad, lo cual incrementa el riesgo de violencia por retaliación. Dicha situación da cuenta, del papel esencial de la justicia en la

protección de la vida de las mujeres lideresas, al constituirse en el principal instrumento del Estado para garantizar la verdad, la sanción y la no repetición de las violencias que enfrentan. Un sistema judicial eficaz, accesible y con enfoque de género permite no solo investigar y castigar a los responsables de agresiones y amenazas, sino también visibilizar los patrones estructurales de discriminación que las colocan en situación de riesgo.

En conjunto, estas falencias de protección generan una situación de desamparo estructural que expone a las lideresas a amenazas, violencia letal y coerción permanente en el desarrollo de su labor social y comunitaria. A continuación, se exponen los hallazgos del seguimiento:

Unidad Nacional de Protección-UNP

Las 6 recomendaciones dirigidas a la UNP para el departamento del Chocó estuvieron enfocadas en promover una respuesta estatal articulada, con enfoque de género, étnico y territorial, que permita consolidar medidas de protección efectivas, diferenciales y sostenibles en el tiempo.

En primer lugar, sobre la recomendación de promover y consolidar escenarios de trabajo conjunto con las entidades locales, la UNP reporta dentro de sus avances la realización de espacios de trabajo interinstitucional y comunitario en el marco del Decreto 1581 de 2017, orientados a la prevención de vulneraciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres lideresas. Estas acciones evidencian

esfuerzos institucionales para la promoción de su oferta institucional. Sin embargo, persisten desafíos para la entidad, consistentes en garantizar la continuidad, sostenibilidad y cobertura territorial de los espacios de articulación interinstitucional para establecer mecanismos y canales ágiles en materia de protección. Para el año 2025 no se registran actividades reportadas en el departamento.

En segundo lugar, respecto de la realización de evaluaciones de riesgos en debida diligencia, la entidad evidencia avances en la realización de evaluaciones de riesgo durante el periodo 2022–2025, alcanzando un total de 328 valoraciones, de las cuales indica que para el departamento del Chocó en el año 2022 se adelantaron y aprobaron 86 evaluaciones de riesgo [56 corresponden a mujeres cisgénero y 30 personas LGBTIQ], para el año 2023 se adelantaron y aprobaron 113 evaluaciones de riesgos, [62 corresponden a mujeres cisgénero y 51 personas LGBTIQ] y para el año 2024 se adelantaron y aprobaron 86 evaluaciones de riesgos, [56 corresponden a mujeres cisgénero y 30 personas LGBTIQ], a corte de 31 de mayo de 2025 se adelantaron y aprobaron 43 evaluaciones de riesgos [22 corresponden a mujeres cisgénero y 21 personas LGBTIQ].

Estos resultados reflejan una gestión sostenida en materia de protección, así como una ampliación de la cobertura poblacional y diferencial, que fortalece la capacidad institucional para responder a los riesgos que enfrentan las lideresas y defensoras de derechos humanos en el Departamento del Chocó. Pero, aunque se reconocen avances significativos para atender la recomendación, el principal desafío de la entidad

radica en reducir los tiempos de respuesta en la emisión de los análisis de riesgo, que actualmente promedian 68 días, una cifra elevada frente a escenarios de amenaza inminente contra las lideresas y defensoras de derechos humanos.

En tercer lugar, dentro de los avances de la entidad se destaca la aplicación sostenida del principio de presunción constitucional de riesgo, recomendado en el informe defensorial. La entidad manifiesta que entre 2022 y 2025 se tramitaron siete casos de emergencia en el departamento, en los cuales se aplicó el factor diferencial de género, conforme a lo mencionado por la entidad. Sin embargo, no fue posible realizar un contraste entre las solicitudes de aplicación de la presunción frente a las activadas por la entidad, en la medida en que dicha información no fue suministrada. Por tanto, no es posible hacer un análisis del nivel de aplicación conforme a los criterios establecidos por la Honorable Corte Constitucional.

Así las cosas, persisten desafíos por superar para la entidad y que han sido identificados en los demás departamentos analizados. Estos consisten en fortalecer la difusión, accesibilidad y alcance territorial del mecanismo de emergencia, dado que el número limitado de casos tramitados sugiere la existencia de barreras de acceso y acceso a la información entre las potenciales beneficiarias.

En cuarto lugar, respecto de la incorporación del enfoque de género en las valoraciones de riesgo, la entidad reporta un avance técnico con la implementación del Protocolo de Valoración

de Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. Este incorpora variables territoriales, sociales y políticas dentro del análisis de riesgo, dando cumplimiento a lo señalado por la Corte constitucional en la sentencia T-469 de 2020.

Lamentablemente la entidad no allegó soportes del mencionado protocolo para poder verificar la información. Al constatar, en territorio, la información allegada por la entidad dista de las valoraciones realizadas por la sociedad civil, para quienes persiste la dificultad de la incorporación efectiva del enfoque de género en la valoración del riesgo. Tampoco se logró obtener información detallada que dé cuenta de los criterios y ponderaciones establecidas en sus procedimientos que brinden seguridad jurídica a las valoradas.

Finalmente, sobre los avances en materia de protección de mujeres firmantes de paz, la entidad registra avances en la implementación de un enfoque diferencial e interseccional dentro de los procesos de evaluación de riesgo, en cumplimiento del marco de la Sentencia SU-020 de 2022 y el Auto 826 de 2024. Así mismo, la entidad destaca que la aplicación del protocolo busca armonizar las medidas de protección con las características, necesidades y riesgos diferenciados de esta población, fortaleciendo la pertinencia y efectividad de las respuestas institucionales: entre 2022 y 2025, se realizaron tres evaluaciones de riesgo dirigidas a mujeres firmantes de paz. En todo caso, si bien se reconoce los avances, aún persisten desafíos por superar, como la ampliación de la cobertura y articulación de las medidas de protección con las rutas de

atención existentes, garantizando coherencia institucional, sostenibilidad y enfoque territorial.

Ministerio del Interior

Las 3 recomendaciones dirigidas al Ministerio del Interior en el departamento del Chocó se orientan a la consolidación de mecanismos de articulación interinstitucional, la destinación de recursos financieros suficientes y la definición de metodologías con enfoque étnico y territorial que garanticen la implementación efectiva del PIGMLD.

La primera recomendación se centró en la articulación interinstitucional a través de espacios de diálogo regional. Al respecto, la entidad reporta avances relevantes en la articulación interinstitucional y territorial para fortalecer el PIGMLD y el plan local de acción (PLA). Para el año 2023, reporta, se realizaron diálogos regionales con entidades nacionales para recoger insumos que contribuyeran a su actualización. Por otra parte, para el año 2024, se priorizó la articulación con administraciones locales para implementar las medidas del plan nacional de acción (PNA) y del PLA.

Aunque se reconocen los avances logrados, el principal desafío por atender para la entidad consiste en consolidar mecanismos formales, sostenibles y operativos de articulación interinstitucional, que aseguren la implementación efectiva de las medidas acordadas en el territorio. A pesar de los avances logrados en materia de diálogo y coordinación, aún no se evidencian resultados verificables, fuentes de financiación claras ni mecanismos de seguimiento

estructurados que permitan evaluar el impacto real de las acciones emprendidas.

En segundo lugar, respecto de la actualización del PIGMLD, la entidad registra un avance sustantivo en la actualización del programa durante 2023. En este proceso, se incorporaron aportes y propuestas recogidas en los territorios, fortaleciendo su pertinencia y enfoque participativo. Para 2024, se realizaron reuniones con mandatarios locales orientadas a socializar lineamientos para la inclusión del enfoque de género en los instrumentos de planificación territorial, promoviendo la articulación entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

Estas acciones evidencian un compromiso institucional por integrar la dimensión territorial, participativa y de derechos humanos en la formulación del nuevo PLA, consolidando así los esfuerzos para una implementación más inclusiva y efectiva del PIGMLD. Pero, a pesar de los avances alcanzados en la actualización y socialización del programa, la entidad enfrenta desafíos urgentes por superar para consolidar su implementación efectiva en el territorio. El reto principal consiste en desarrollar una metodología formal, participativa y adaptada a las realidades étnicas y territoriales del Chocó, que trascienda los espacios de diálogo y se materialice en rutas metodológicas claras y validadas.

Finalmente, la tercera recomendación buscó la concertación de acciones para la puesta en marcha del plan de acción territorial. Sobre ella, la entidad registra avances significativos en la articulación interinstitucional y el fortalecimiento

de capacidades territoriales durante el año 2024. En este periodo, se llevaron a cabo encuentros clave con la Gobernación del Chocó y los nuevos mandatarios municipales, orientados a diseñar mecanismos para la implementación del PIGMLD.

En dichos espacios se acordó la triangulación de acciones para la puesta en marcha del PLA, promoviendo la coordinación entre los niveles nacional y territorial. Si bien se destacan avances en relación con la articulación para la puesta en marcha del PLA, el desafío central por superar para la entidad radica en garantizar la asignación presupuestal y la definición de trazadores financieros específicos que aseguren la implementación efectiva del PIGMLD en el departamento del Chocó.

Entidades Territoriales: Recomendaciones a cargo de la Gobernación del Chocó y alcaldías municipales

Esta entidad tiene a su cargo 6 recomendaciones en el Informe Defensorial de Riesgos del departamento de Chocó. Si bien las recomendaciones están dirigidas al departamento de Chocó y a las administraciones municipales, es importante señalar que, al cierre de recepción de información, solo el municipio de Quibdó remitió respuesta sobre acciones adelantadas en relación con las recomendaciones descritas en el informe defensorial de riesgos. En conjunto, estas acciones buscan fortalecer la capacidad institucional del departamento para prevenir, proteger y atender las VBG, promoviendo la participación efectiva de las mujeres, la incorporación de enfoques

étnicos y territoriales en la gestión pública y el avance hacia una política integral de protección con enfoque de derechos humanos y de género.

Al realizar el seguimiento de las recomendaciones, se rescata, en primer lugar, avances normativos en el municipio de Quibdó, reflejados en la actualización y adopción de la Política Pública de Equidad de Género “Teresa Martínez de Varela 2024–2034”, aprobada mediante el Acuerdo Municipal 002 del 1 de febrero de 2025 por el Concejo de Quibdó. Esta política incorpora un documento técnico, exposición de motivos y un marco estratégico de implementación, orientado a responder de manera integral a las múltiples formas de violencia que enfrentan las mujeres, en especial aquellas con liderazgos sociales y comunitarios en contextos de conflicto armado y vulnerabilidad estructural. Su aprobación constituye un avance significativo en el fortalecimiento del marco institucional y normativo local, promoviendo la transversalización del enfoque de género y derechos humanos en la gestión pública y en las políticas territoriales de prevención y protección.

En todo caso, a pesar de los avances, persisten retos importantes para adoptar presupuesto público que posibilite consolidar la implementación efectiva de la política. El principal desafío para la entidad consiste en fortalecer la articulación entre el municipio y la Gobernación del Chocó, a fin de garantizar la coherencia y complementariedad con las políticas públicas departamentales y nacionales.

En segundo lugar, sobre la implementación de planes integrales de prevención que incorporen

la ruta de protección dirigida a mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, no se registró respuesta por parte de la Gobernación del Chocó, lo que constituye una omisión institucional que compromete el cumplimiento de las obligaciones estatales de prevención y protección. La ausencia de información y de acciones concretas impide conocer si se han desarrollado mecanismos de articulación con la UNP o estrategias territoriales orientadas a garantizar la seguridad de las lideresas en riesgo. Además, vulnera el principio de debida diligencia y afecta directamente el derecho a la vida, la integridad y la seguridad personal de las mujeres defensoras de derechos humanos. La inacción institucional limita la capacidad de respuesta ante los riesgos y perpetúa la exposición de las lideresas a escenarios de violencia y vulnerabilidad.

En tercer lugar, se identifican avances en la articulación interinstitucional a través de la realización periódica de sesiones del Mecanismo articulador para la prevención y abordaje de las VBG en el municipio de Quibdó. Este espacio, que integra a las instituciones responsables de la ruta de atención a mujeres víctimas de VBG y de vulneración de derechos, ha permitido coordinar acciones conjuntas orientadas a la prevención de las violencias, incluyendo la violencia institucional, y fortalecer la respuesta institucional frente a los casos que afectan a las mujeres, la continuidad de este mecanismo representa un avance relevante en la consolidación de espacios de diálogo, coordinación y gestión pública con enfoque de género en el ámbito local.

Sin embargo, es necesario que la entidad atienda los desafíos existentes y genere mecanismo

para superarlo. Específicamente, debe avanzar hacia el fortalecimiento real de las capacidades institucionales mediante la asignación de recursos específicos y la implementación de procesos de formación continua con enfoque de género, derechos humanos e interseccionalidad.

En cuarto lugar, respecto de la implementación de instrumentos de recolección y de sistematización de datos, el municipio de Quibdó reporta avances en la consolidación de instrumentos para la recolección y sistematización de información estadística sobre VBG y violencia intrafamiliar, mediante el uso de los sistemas SIVIGILA y SIVIGE. La Secretaría de la Mujer, Género y Diversidad y las Comisarías de Familia son las instancias responsables del registro de los casos, el acompañamiento psicosocial a las víctimas y la adopción de medidas de protección, lo que evidencia esfuerzos institucionales por fortalecer la gestión de datos y la articulación entre las entidades del sistema de atención a mujeres víctimas de violencia.

Aunque se registran avances en registros de datos, la entidad aún cuenta con desafío por superar consiste en desarrollar un instrumento específico de recolección y análisis de datos que incorpore un enfoque diferencial y de liderazgo. Esto permitiría identificar y caracterizar la situación de las mujeres lideresas víctimas de violencias basadas en género.

En quinto lugar, se destacan avances en la consolidación del talento humano con enfoque de género en el municipio de Quibdó. La Secretaría de la Mujer, Género y Diversidad ha mantenido la continuidad de su equipo técnico desde la

administración anterior, lo que ha favorecido la sostenibilidad institucional y la acumulación de experiencia en la atención de las violencias basadas en género.

Así mismo, el personal ha participado en procesos de formación continua sobre enfoque de género y marco legal para la atención de VBG, impulsados por lideresas locales, organizaciones de mujeres, entidades de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil. A pesar de los avances alcanzados por la entidad, el desafío por superar radica en ampliar los procesos de contratación con el fin de avanzar en cobertura que permita impactar las cinco subregiones del Departamento.

En sexto lugar, sobre la asignación de recursos y sostenibilidad del Programa Integral de Garantías, no se registró respuesta por parte de la Gobernación del Chocó, lo que evidencia una omisión institucional que afecta directamente el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de protección y garantía de derechos. La ausencia de información y de acciones concretas impide determinar si se han asignado recursos financieros y humanos para la implementación del Plan de Acción del Programa Integral de Garantías [PIG], así como conocer el alcance real de los compromisos asumidos por la entidad. Esta falta de gestión vulnera el principio de debida diligencia, al no asegurar la disponibilidad de medios suficientes para la prevención, protección y atención integral de las lideresas y defensoras de derechos humanos.

Procuraduría General de la Nación

Finalmente, esta entidad registra 2 recomendaciones en el Informe Defensorial de Riesgos del departamento de Chocó, orientadas a fortalecer su función preventiva, de acompañamiento y control disciplinario frente a la implementación del PIGMLD para mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, en especial en lo relativo al cumplimiento de la Directiva 002 de 2017 y al acompañamiento al Comité de Impulso para la territorialización del programa. Sin embargo, no se registraron respuestas por parte de la entidad, lo que impide evaluar el avance de acciones preventivas, de articulación o de seguimiento y debilita los mecanismos de control interinstitucional, indispensables para garantizar la protección, participación y seguridad de las mujeres lideresas y defensoras en los territorios.

4.2. El derecho a la participación política y social para las mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos

En Colombia, el derecho a la participación política y social de las mujeres es esencial para la consolidación de democracias inclusivas, sostenibles y respetuosas de los derechos

humanos. Este derecho adquiere un carácter reforzado cuando está dirigido a mujeres, debido a la exclusión histórica en los espacios de poder y en la toma de decisiones, y ante las pocas garantías para su participación política en los espacios de elección popular.

El marco normativo colombiano en materia de participación política de las mujeres ha avanzado de manera progresiva hacia el reconocimiento de sus derechos y la eliminación de barreras estructurales. La Corte Constitucional ha reiterado que la participación política de las mujeres constituye un derecho fundamental estrechamente vinculado con el principio de igualdad material y con el modelo de democracia participativa establecido en la Constitución de 1991. Este reconocimiento implica que el Estado debe garantizar no solo el acceso formal, sino también permanencia y ejercicio en condiciones de igualdad y sin violencias.

En relación con las mujeres que tienen aspiraciones de participación en política, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [CEDAW] obliga a los Estados a que adopten medidas para eliminar las barreras que

les impiden acceder a los espacios de decisión. A su vez, la Convención de Belém do Pará [1994] reconoce expresamente que la participación política de las mujeres debe darse en entornos libres de violencia y discriminación, señalando que sin ello no puede hablarse de democracia plena.

4.2.1. Análisis por nivel de relevancia y de cumplimiento de las recomendaciones con relación al derecho a la participación política de las lideresas y defensoras

En aplicación de los criterios metodológicos de relevancia y cumplimiento, se procede a realizar el análisis de la información enviada por las entidades responsables de las recomendaciones contenidas en los informes defensoriales de riesgos individuales y colectivos de Antioquia, Cauca, Nariño y Chocó, relacionando la entidad a cargo y su nivel de cumplimiento.

Tabla 5: Nivel de relevancia y de cumplimiento de las recomendaciones con relación al derecho a la Participación Política de las lideresas y defensoras de DDHH

Entidad	Cumplimiento Realizado	Cumplimiento Parcial Sustancial	Cumplimiento Parcial	Pendiente de Cumplimiento	Total
Ministerio de Interior	0	0	2	2	4
Viceministerio Mujer	0	1	1	1	3
Gobernación Antioquia	0	1	1	0	2
Gobernación Nariño	0	1	0	0	1
Gobernación Cauca	1	0	1	1	3
Gobernación Chocó	0	0	2	1	3
Total cumplimiento	1	3	7	5	16
%	6%	19%	44%	31%	100%

Fuente: Elaboración propia

De las 16 recomendaciones formuladas en el marco del derecho a la participación política, el 69% registra algún nivel de cumplimiento. Sin embargo, el 44% corresponde a avances parciales, el 19% a cumplimiento parcial sustancial y solo el 6% alcanza cumplimiento total. El 31% restante continúa pendiente, lo que evidencia una brecha significativa entre los compromisos asumidos y la materialización efectiva de las acciones para garantizar la participación política de las mujeres.

4.2.2. Análisis de cumplimiento de recomendaciones sobre el derecho a la participación Política de las lideresas y defensoras de derechos humanos en el departamento Antioquia

En el informe defensorial de riesgos colectivos de lideresas de Antioquia, se identificaron falencias institucionales estructurales que afectan de manera directa el derecho a la participación política de las lideresas y defensoras de derechos humanos: la relación entre la débil garantía de seguridad frente al accionar de actores armados y economías ilegales, y la restricción que genera sobre su permanencia en los espacios

organizativos, renunciadas forzadas a cargos de representación y desplazamientos que rompen los procesos de liderazgo local. A ello se suma la revictimización y deslegitimación institucional, que reproduce estereotipos de género y estigmatiza del activismo de las mujeres, limitando el reconocimiento social de su labor y restringiendo el acceso a mecanismos de incidencia.

La ausencia de liderazgos de mujeres en cargos de elección popular demuestra que las barreras políticas e institucionales persisten como factores que debilitan el protagonismo de las mujeres en los escenarios de representación, toma de decisiones y transformación social en el territorio antioqueño. Esta situación descrita exige de las entidades adoptar acciones urgentes que permitan a la población civil y a las lideresas del departamento de Antioquia ejercer el derecho a la participación política con plenas garantías.

Entes Territoriales: Recomendaciones a cargo de la Gobernación de Antioquia y alcaldías municipales:

Las 2 recomendaciones se orientan a que la Gobernación de Antioquia diseñe e implemente mecanismos que promuevan las condiciones, escenarios y capacidades necesarias para la participación ciudadana, comunitaria y política de las mujeres, adicionalmente busca la creación de campañas de promoción sobre la labor de las lideresas, de modo que puedan acceder, ejercer e incidir en la toma de decisiones con igualdad de oportunidades y sin discriminación.

En primer lugar, el análisis evidencia que la entidad ha desarrollado iniciativas de fortalecimiento institucional y de liderazgo de las mujeres, alineadas con los estándares internacionales de derechos humanos y participación política de las mujeres. Ahora bien, existen avances dirigidos a mejorar el goce efectivo del derecho a la participación social y política, tales como el Consejo Consultivo Departamental de Mujeres como un espacio de gobernanza colaborativa, la Escuela Política “Rosita Turizo”, proyectada para el 2025–2026, y el reconocimiento simbólico e incentivo al liderazgo, galardón entregado por la Gobernación desde 1997, “Antioqueña de Oro”.

En conjunto, estas acciones reflejan avances en la institucionalización de la participación política de las mujeres en Antioquia y así lo reconocen lideresas “en la capacitación a las mujeres en política pública, a través de la Secretaría de Género del departamento de Antioquia, lo cual busca promover la participación en política”¹². Sin embargo, persisten desafíos y brechas que deben atenderse. Por un lado, la cobertura territorial es insuficiente, toda vez que las iniciativas se concentran principalmente en Medellín y el Valle de Aburrá, sin evidencia clara de su implementación en las subregiones rurales o de mayor riesgo.

Por otro lado, sobre actos de visibilización de los procesos organizativos de las mujeres defensoras de derechos humanos, la Gobernación de Antioquia reporta avances en la visibilización y reconocimiento de la labor que cumplen las

¹² Testimonio de lideresa indígena de Antioquia en entrevista realizada en mayo de 2025

mujeres defensoras de derechos humanos. Para noviembre de 2024 se realizó un evento de homenaje y, para el año 2025, la contratación de una comunicadora social y la realización de un nuevo encuentro con lideresas para la definición de mensajes estratégicos consolidan un avance en la construcción de campañas públicas sostenibles y con enfoque territorial.

En síntesis, la Gobernación de Antioquia ha desarrollado algunas acciones relevantes para fortalecer la participación política de las mujeres y el reconocimiento de las defensoras de derechos humanos, mediante la creación de espacios de liderazgo, formación e incidencia que se articulan con estándares internacionales. No obstante, estos esfuerzos aún presentan limitaciones importantes en términos de cobertura territorial, lo que exige transitar hacia estrategias sostenidas que garanticen una participación plena, efectiva y protegida de las mujeres en todas las subregiones del departamento.

4.2.3. Análisis de cumplimiento de recomendaciones sobre el derecho a la participación Política de las lideresas y defensoras de derechos humanos en el departamento Chocó

La Defensoría del Pueblo ha documentado patrones de violencias basadas en género en el

ejercicio de la participación política [Defensoría del Pueblo, 2022d]. Se han evidenciado hechos de estigmatización, discriminación, amenazas, confinamientos y restricciones a la movilidad, asociadas a los grupos armados que tienen presencia en la zona, como también prácticas sociales que desacreditan las capacidades políticas de las mujeres. La situación expuesta demanda que las entidades adopten medidas inmediatas y coordinadas para garantizar que la población civil y, en particular, las lideresas del departamento de Chocó ejerzan su derecho a la participación política con plenas garantías.

Entidades territoriales: Recomendaciones a cargo de la Gobernación de Chocó y alcaldías municipales

La entidad registra tres recomendaciones en el ámbito del derecho de las mujeres a participar en la vida política y pública. Antes de analizar la respuesta recibida es importante resaltar que, a la fecha de cierre del proceso de recepción de información de las entidades, solo se recibió respuesta del municipio del Quibdó.

Las recomendaciones dirigidas al departamento del Chocó y sus municipios buscan fortalecer las condiciones institucionales y materiales que garanticen el derecho a la participación política y social de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, mediante la implementación de medidas de protección, acompañamiento y fortalecimiento organizativo, con enfoque de género, étnico y territorial. En particular, se analizaron tres líneas de cumplimiento: i)

la implementación de la Casa Refugio para la protección de mujeres lideresas y defensoras en riesgo; ii) Apoyo institucional y logístico a los espacios de incidencia política y social de las mujeres y personas LGBTQ+ y iii) promoción de espacios de participación y liderazgo en el municipio de Bahía Solano.

La primera línea de cumplimiento representa una garantía de seguridad y protección integral para las mujeres lideresas y defensoras, que enfrentan riesgos por su labor social, política y comunitaria. Pero, si bien se destaca como avances, la gestión institucional ante la Sociedad de Activos Especiales [SAE] y el Ministerio de la Igualdad para ponerla en funcionamiento, también han existido dificultades en la dotación y la contratación de un equipo interdisciplinario, lo cual amenaza su operabilidad.

En el marco de la segunda línea de cumplimiento, el municipio de Quibdó informó haber brindado apoyo logístico y económico a organizaciones de mujeres y personas LGBTQ+ para la realización de espacios de incidencia social, política y comunitaria, así como acompañamiento a conmemoraciones de fechas emblemáticas relacionadas con los derechos de estas poblaciones. Estas acciones constituyen una manifestación de voluntad institucional para acompañar procesos organizativos y de visibilización.

Sin embargo, el seguimiento defensorial permitió constatar que las acciones desarrolladas presentan avances parciales, pues las medidas adoptadas aún no garantizan la satisfacción

plena del derecho a la participación ni la debida diligencia en la protección de las lideresas en contextos de riesgo. El panorama actual de la respuesta institucional evidencia importantes brechas y desafíos. Si bien existen acciones positivas, estas se desarrollan de manera aislada y desarticulada, sin un marco programático que defina metas, indicadores ni recursos.

Frente a la tercera línea de cumplimiento, se presentó ausencia de respuesta institucional. Esta omisión constituye un incumplimiento que afecta directamente el derecho a la participación política y social de las mujeres lideresas en Bahía Solano. La falta de medidas concretas impide la consolidación de espacios de representación e incidencia efectiva, perpetuando condiciones de exclusión, visibilización y riesgo para las lideresas.

Ministerio del Interior

La recomendación que está dirigida al Ministerio del Interior busca garantizar el derecho a la participación política de las mujeres lideresas mediante la consolidación y funcionamiento efectivo del Comité de Impulso del PIGMLD, como instancia clave para la articulación territorial, la toma de decisiones y el seguimiento a las medidas de protección en el departamento.

En cuanto a los avances, se destaca que durante 2023 se facilitó la participación activa de lideresas en las Mesas de Garantías regionales y en la Mesa Nacional, generando espacios de diálogo y gestión para asegurar apoyo logístico a organizaciones de defensoras en escenarios vinculados al Programa Integral de Garantías.

De igual manera, se llevó a cabo la Asamblea Ampliada de Lideresas del PIGMLD en Chocó, orientada a reactivar el proceso territorial y garantizar una representación amplia de lideresas provenientes de distintos municipios.

Para el año 2024, la entidad avanzó mediante la realización de reuniones interinstitucionales con entidades del orden nacional, que permitieron la socialización del Plan Nacional de Acción 2024–2026 y la presentación de propuestas por parte de las lideresas. Así mismo, se resalta la conformación del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIPRAT) con participación de defensoras, lo cual constituye un paso relevante en el fortalecimiento de mecanismos de reacción temprana frente a riesgos que afectan su participación y liderazgo.

Pero, a pesar de los esfuerzos identificados, es necesario avanzar hacia la institucionalización y sostenibilidad de los mecanismos de participación, asegurando su financiación, continuidad territorial y enfoque diferencial. De igual manera, se requiere la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación que permitan verificar el impacto real de las acciones desarrolladas y su contribución a la reducción de riesgos que afectan el liderazgo de mujeres.

4.2.4. Análisis de cumplimiento de recomendaciones sobre el derecho a la participación Política de las lideresas y defensoras

de derechos humanos en el departamento Nariño

En el departamento de Nariño persisten riesgos que obstaculizan el ejercicio de la participación política de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos agravados por la presencia y disputa de grupos armados ilegales que buscan el control territorial y de economías ilícitas de la zona, lo cual impacta directamente el acceso de las mujeres a espacios de decisión y representación, y ejercicio de su derecho a votar y ser elegidas. La situación expuesta exige que las entidades adopten medidas inmediatas y articuladas para garantizar que la población civil y, en particular, las lideresas del departamento de Nariño ejerzan su derecho a la participación política con plenas garantías.

Ministerio del Interior

Las 3 recomendaciones a cargo de la entidad buscan fortalecer el rol del Ministerio del Interior en la implementación territorial del PIGMLD, mediante acciones que garanticen su participación efectiva, el acceso a recursos técnicos y financieros, y la articulación interinstitucional con las autoridades departamentales y locales.

En primer lugar, el análisis evidencia que la entidad ha desarrollado iniciativas en la articulación institucional para la formulación Plan de Acción del PIG. Así, en conjunto con la Gobernación de Nariño y la Defensoría del Pueblo (2023) se ha realizado de encuentros territoriales en clave de recolectar insumos para la formulación del

Plan de Acción del PIG y programar asambleas subregionales (Centro-Cordillera y Zona Pacífica). Para el periodo 2024, de la información remitida se resalta el fortalecimiento en la articulación con la Gobernación de Nariño —Secretaría de Equidad de Género e Inclusión Social (SEGIS) y Subsecretaría de Paz y Derechos Humanos— para avanzar en la implementación territorial del PIGMLD.

Aun así, persisten desafíos para garantizar el derecho a la participación política de las lideresas en Nariño. Se considera necesario pasar de la fase de planeación a una implementación efectiva, con un plan de acción territorial formalizado, recursos asegurados y mecanismos de seguimiento verificables.

En segundo lugar, sobre las estrategias para acceder a recursos financieros y técnicos, la ausencia de respuesta frente a las recomendaciones dirigidas a la financiación de las organizaciones comunitarias de mujeres y al equipo de gobierno departamental que impulse el programa, limita la eficacia de las acciones estatales en el fortalecimiento de los liderazgos y la participación política de las mujeres. Esta omisión tiene consecuencias directas en el ejercicio de los derechos de participación política y social, al limitar la capacidad de las organizaciones para desarrollar procesos sostenibles, autónomos e incidentes.

En tercer lugar, respecto de la recomendación de constituir equipo interinstitucional para la formulación de un plan de acción con indicadores de seguimiento para la implementación del

Programa Integral de Garantías, la falta de información y de acciones orientadas a constituir un equipo interinstitucional encargado de formular y hacer seguimiento al plan de acción del PIGMLD en Nariño evidencia una ausencia de coordinación estratégica para la protección y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres en el territorio. Esta omisión no solo perpetúa la dispersión institucional y la debilidad de los mecanismos de prevención y mitigación del riesgo, sino que profundiza las brechas de participación, al dejar a las lideresas sin un soporte institucional efectivo que garantice su seguridad y capacidad de incidencia.

Ministerio de la Igualdad y Equidad, Viceministerio de las Mujeres:

Las 2 recomendaciones dirigidas al Viceministerio de las mujeres se orientan a impulsar las capacidades de liderazgo y el reconocimiento de prácticas organizativas de las mujeres. Estas medidas buscan garantizar que las mismas puedan incidir en los espacios de decisión en condiciones de igualdad y seguridad, con enfoque de género, territorial e interseccional.

Sobre la primera, relacionada con reconocer y sistematizar las buenas prácticas de las lideresas y sus organizaciones, como insumo para el diseño e implementación de políticas públicas de participación y empoderamiento de las mujeres, la Dirección para la Prevención y Atención de las Violencias contra las Mujeres señaló que actualmente no se cuenta con un registro sistemático de buenas prácticas de lideresas y organizaciones de mujeres. Esta carencia

refleja vacíos de institucionalidad, memoria y reconocimiento, limitando la posibilidad de articular aprendizajes o fortalecer los liderazgos de las mujeres a partir de experiencias exitosas. En ese orden de ideas, persisten desafíos para sistematizar, a nivel nacional, las buenas prácticas de lideresas y organizaciones de mujeres para que sean banco de experiencias, fuente de aprendizaje y herramienta de visibilización.

Por otro lado, respecto de la recomendación de fortalecer la participación política y social de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en condiciones de igualdad y seguridad, se reportó un avance mediante la creación del programa “Mujeres en el centro de la política, la vida, la paz y el territorio”, adoptado en septiembre de 2024, como un espacio que busca avanzar en el ejercicio pleno del derecho a la organización y participación política de las mujeres. Pero el principal desafío por parte del Viceministerio consiste en avanzar de la fase de diseño a una implementación territorial efectiva, que permita materializar los beneficios esperados en la participación política de las lideresas.

Entidades territoriales: Recomendaciones a cargo de la Gobernación de Nariño y las alcaldías municipales

La recomendación dirigida a la Gobernación de Nariño busca fortalecer los mecanismos de participación política, social y comunitaria de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, mediante la institucionalización de espacios de diálogo, concertación y

coordinación con enfoque de género, étnico y territorial. La Gobernación de Nariño reporta un conjunto de acciones sustantivas y articuladas que reflejan progresividad en el cumplimiento de la recomendación:

En 2024, por un lado, resalta la convención política “Mujeres del Sur” que reunió a 200 mujeres de diversos sectores y, por otro lado, con la reactivación del Subgrupo Mujer y Género dentro de la Mesa Territorial de Garantías, que amplió su composición para incluir a lideresas y personas LGBTIQ. Para 2025, señaló el fortalecimiento de la Red Departamental de Lideresas y Defensoras como un espacio de articulación entre el gobierno departamental y las organizaciones de mujeres. Además, se realizó una capacitación a mujeres afrodescendientes en Tumaco a integrantes de la Subcomisión de Mujer y Género de la Consultiva de Comunidades Negras, enfocándose en el uso de rutas de atención y protección para lideresas y defensoras.

En todo caso, respecto de los desafíos, se identificó que estos se encuentran relacionados con la sostenibilidad institucional y presupuestal, y con la necesidad que trasciendan para ser acciones articuladas de política pública que respondan a un plan de acción. Así mismo, los retos en materia de cobertura territorial son importantes.

En síntesis, de manera general, en Nariño, se han logrado avances en la articulación institucional y en la consolidación de espacios de participación para las lideresas, lo cual fortalece su incidencia territorial. Sin embargo, persisten desafíos significativos relacionados con la falta

de un plan de acción del PIGMLD con recursos y seguimiento, la ausencia de apoyos técnicos y financieros para organizaciones de base y las brechas de cobertura en zonas rurales y de alta conflictividad. Se requiere consolidar estas iniciativas como políticas sostenibles que garanticen una participación efectiva, segura y con impacto real en el territorio.

4.2.5. Análisis de cumplimiento de recomendaciones sobre el derecho a la participación política de las lideresas y defensoras de derechos humanos en el departamento Cauca

El ejercicio de la participación política de las lideresas y defensoras de derechos humanos en el Cauca se encuentra seriamente comprometido, por el recrudecimiento del conflicto armado ante la presencia prologada de actores armados ilegales, que ejercen influencia territorial, control social y formas de coacción que trascienden lo militar para incidir en lo político y social, influyendo incluso en las decisiones de los electores. De acuerdo con el Informe Voces que resisten, existe “una instrumentalización de las agendas de género por parte de estos grupos. A través de la publicación de vallas o mensajes simbólicos, buscan generar una falsa percepción de afinidad con las causas de prevención de las VBG” [Defensoría del Pueblo, 2025, p. 83]

En el informe de riesgos para el departamento del Cauca [Defensoría del Pueblo, 2022c], se evidenció la persistencia de estereotipos sexistas y la subvaloración estructural del rol político de las mujeres, afectando su reconocimiento como actoras legítimas en espacios comunitarios y de representación, reduciendo su incidencia en la toma de decisiones. De igual manera, se identificaron fallas en la atención y protección institucional, ausencia de garantías de seguridad para la participación en protestas y movilizaciones sociales, casos de agresiones y lenguaje discriminatorio por parte de la fuerza pública, situaciones que reflejan un entorno institucional que puede generar nuevas vulneraciones al derecho a la participación.

En este contexto, las recomendaciones del informe defensorial de riesgos constituyen una guía para adoptar decisiones y la implementación de acciones concretas orientadas a proteger y promover el derecho a la participación política y el funcionamiento de una democracia inclusiva en el territorio caucano.

Entidades territoriales: Gobernación del Cauca y alcaldías municipales

Las 3 recomendaciones dirigidas a la Gobernación del Cauca están orientadas a promover la visibilidad, reconocimiento y fortalecimiento en los espacios públicos y comunitarios. Estas medidas debían focalizarse en mujeres étnicas, campesinas, afrodescendientes y firmantes del Acuerdo de Paz, con el propósito de transformar los imaginarios negativos, la estigmatización y las

barreras estructurales que restringen su liderazgo y participación. El análisis de la información remitida por la entidad evidencia avances en las tres líneas de intervención.

En primer lugar, sobre las campañas para la transformación de imaginarios, la Gobernación, a través de la Oficina de Gestión Social, informó la realización de actividades conmemorativas y de sensibilización en torno a los derechos de las personas LGBTQ+ durante los años 2022, 2023 y 2024 en Popayán, y 2025 en Mercaderes. Estas incluyeron actos simbólicos, eventos culturales y espacios de visibilización en el ámbito departamental¹³.

Las actividades constituyen avances parciales en materia de promoción de derechos y no discriminación, al reconocer la diversidad sexual y de género dentro de la agenda pública departamental. Sin embargo, se encuentran limitaciones frente al alcance, ya que las medidas no se dirigen específicamente a las mujeres lideresas étnicas, campesinas, afrodescendientes o firmantes del Acuerdo de Paz, que constituyen el grupo focal de la recomendación.

En segundo lugar, sobre la formación en competencias digitales para mujeres lideresas rurales, se evidencia una ausencia de información oficial que permita acreditar acciones dirigidas al fortalecimiento de las capacidades digitales

de las mujeres lideresas rurales, lo cual tiene consecuencias directas en la garantía de su derecho a la participación política, pues perpetúa la brecha digital de género y limita su acceso a espacios de incidencia que se desarrollan creciente y predominantemente en entornos virtuales. Considerando que la formación en competencias tecnológicas es un componente esencial del empoderamiento político y organizativo, al facilitar el acceso a información, redes de articulación y mecanismos de participación ciudadana, el desafío radica en implementar estrategias de capacitación digital con cobertura territorial, enfoque diferencial y articulación interinstitucional que contribuyan a eliminar las barreras.

Finalmente, en tercer lugar, sobre el fortalecimiento de los mecanismos de participación e incidencia política de personas LGBTQ+, se evidencian avances institucionales relevantes, entre ellos, la conformación de la Mesa Departamental para Personas LGBTQ+ —formalizada el 2 de enero de 2023 como instancia permanente de diálogo, concertación y participación ciudadana, con sesiones ordinarias trimestrales presenciales y virtuales—, y la adopción de la Política Pública para la Garantía de los Derechos de las Personas LGBTQ+ mediante la Ordenanza Departamental No. 076 de 2023.

Estas acciones fortalecen el reconocimiento y la visibilidad de sectores históricamente marginados, promoviendo una cultura democrática más incluyente y mostrando capacidad de gestión normativa y articulación intersectorial en el departamento. No obstante, persisten retos significativos para asegurar que estos avances se

¹³ Al respecto, en entrevista a lideresa del Cauca realizada el 28 de mayo, señaló avances en materia de participación política. A partir del trabajo del enlace de género del departamento se logró que quedara en el plan de desarrollo acciones muy claras de participación de las lideresas, así mismo indica que se abrieron espacios de participación que no existían, y permitieron la representación de población diversa; las lideresas como tal tienen hoy representación en el Consejo Territorial de Planeación, Consejo consultivo, Comité de Justicia Transicional

traduzcan en impactos efectivos sobre el derecho a la participación política de las mujeres lideresas.

Ministerio de la Igualdad, Viceministerio de las Mujeres

Las recomendaciones dirigidas al Viceministerio de las mujeres se orientan a fortalecer la autonomía económica, la formación política y el empoderamiento integral de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, a través de programas que promuevan su acceso a educación, capacitación y oportunidades productivas, con enfoque de género, interseccionalidad y territorialidad. En este marco, se destacan dos acciones centrales, la primera referida al Programa “Casas para la Dignidad de las Mujeres” y a las alianzas interinstitucionales que se tejen para avanzar en la superación de la brecha de educación de las mujeres.

El programa “Casas para la Dignidad de las Mujeres” fue creado mediante el Decreto 1426 de 2022 y constituye el principal instrumento institucional para atender esta recomendación conforme a lo reportado. El programa busca consolidar espacios territoriales de atención integral, formación y fortalecimiento colectivo para mujeres en todo el país, articulando esfuerzos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Pero, si bien la iniciativa refleja un avance significativo en la oferta institucional dirigida a las mujeres, aún persisten desafíos en su implementación efectiva, cobertura territorial y aplicación de un enfoque diferencial que priorice a las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en contextos rurales, étnicos o de conflicto armado.

Por otro lado, el Viceministerio ha generado alianzas con entidades públicas y privadas, entre ellas, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), para liderar procesos de formación en distintos niveles y modalidades. Estas alianzas fortalecen las oportunidades de formación, empleabilidad y empoderamiento de las mujeres, al tiempo que facilitan la transferencia de conocimientos y certificaciones con valor laboral y académico.

La información aportada por la entidad evidencia acciones concretas que representan avances importantes hacia la creación de condiciones materiales y simbólicas para el ejercicio del derecho a la participación social y política de las mujeres lideresas, al potenciar su autonomía económica y educativa. Empero, aunque se observan avances sustantivos en la creación del programa y en la generación de alianzas interinstitucionales, las acciones tienen un alcance limitado y aún no garantizan plenamente el acceso diferenciado de las lideresas y defensoras de derechos humanos, especialmente en territorios priorizados como el Cauca.

En síntesis, en el departamento del Cauca se han logrado avances institucionales orientados a fortalecer la participación política de mujeres lideresas —principalmente a través del reconocimiento de sectores diversos como la población LGBTIQ+ y de iniciativas de formación y empoderamiento impulsadas desde el nivel nacional—. Sin embargo, persisten desafíos estructurales relacionados con la falta de acciones diferenciales para lideresas étnicas, campesinas, afrodescendientes y firmantes de paz, así como con limitaciones en cobertura, sostenibilidad y

seguimiento, especialmente en ámbitos como las competencias digitales y la transformación de imaginarios discriminatorios.

4.3. El derecho de acceso a la justicia para las mujeres lideresas y defensoras

En Colombia, el acceso a la justicia y la protección judicial efectiva constituyen derechos fundamentales y obligaciones estatales reforzadas. Se encuentran protegidas por la Constitución Política de 1991 que reconoce a toda persona el derecho a acceder a la administración de justicia [art. 229] y consagra la igualdad material y sustantiva como mandato vinculante [arts. 13 y 43].

Estos postulados se armonizan con los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en virtud de la CEDAW [1979] y la Convención de Belém do Pará [1994], que obligan a garantizar la protección judicial efectiva y a actuar con debida diligencia frente a la violencia ejercida contra las mujeres. El Comité CEDAW ha señalado que la concentración de tribunales en las principales ciudades, la ausencia de cobertura en zonas rurales, los costos económicos y temporales, la complejidad de los procedimientos, las barreras físicas para las mujeres con discapacidad, la falta de asesoramiento letrado con perspectiva de género y las deficiencias en la calidad de

los sistemas judiciales constituyen factores que limitan gravemente el acceso a la justicia de las mujeres [CEDAW, 2015, párr. 13].

Por otra parte, respecto a las garantías de acceso a justicia a las mujeres víctimas de violencias basadas en género, la Ley 1257 de 2008 desarrolla medidas de prevención, atención y sanción frente a todas las formas de violencia contra las mujeres, y obliga a adecuar procedimientos judiciales y administrativos con enfoque de género. Del mismo modo, la Ley 1719 de 2014 señala que se debe garantizar el acceso a la justicia de víctimas de violencia sexual, especialmente en contexto del conflicto armado; otro avance normativo es la Ley 1761 de 2015 [Rosa Elvira Cely], que tipifica el feminicidio como delito autónomo y refuerza la investigación con perspectiva de género.

En el caso de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, este derecho adquiere una dimensión reforzada. La Sentencia SU-546 de 2023 de la Corte Constitucional evidenció que la Fiscalía General de la Nación incurre en vulneración de derechos fundamentales cuando en las investigaciones por violencias contra lideresas y defensoras no incorpora el contexto del derecho a defender derechos, no adopta medidas efectivas para identificar y capturar responsables, y no justifica la razonabilidad de los plazos procesales. Esta situación configura barreras institucionales que limitan el acceso efectivo a la justicia y perpetúa la revictimización [párr. 371].

Además, señaló que las personas defensoras enfrentan fallas estructurales persistentes en el

acceso a la justicia, manifestadas en la deficiencia investigativa, la impunidad, la insuficiencia presupuestal, la judicialización forzada mediante tutela y la estigmatización institucional. Estas condiciones configuran un escenario de violencia institucional que vulnera el derecho fundamental de acceso a la justicia y exige la implementación inmediata de medidas estructurales con enfoque de género, étnico y territorial.

4.3.1. Análisis de la respuesta estatal: nivel cumplimiento de recomendaciones y nivel de relevancia de la información

Se identificaron 11 recomendaciones, las cuales se desagregan por entidad a cargo y nivel de cumplimiento:

Tabla 6: Nivel cumplimiento de recomendaciones y nivel de relevancia de la información

Entidad	Cumplimiento Realizado	Cumplimiento Parcial Sustancial	Cumplimiento Parcial	Pendiente de Cumplimiento	Total recomendaciones
Fiscalía General de la Nación	0	0	0	10	10
Viceministerio de la Mujer	0	1	0	0	1
Total por cumplimiento	0	1	0	10	11
%	0%	9%	0%	91%	100%

Fuente: Elaboración propia

De las 11 recomendaciones formuladas en el marco del derecho al acceso a la justicia, el 91% continúa pendiente de cumplimiento y solo el 9% evidencia un cumplimiento parcial sustancial. Este

es el derecho con menor nivel de implementación y apropiación institucional, lo que revela una grave brecha entre lo recomendado y las acciones efectivas para garantizar justicia a las mujeres.

4.3.2. Análisis de cumplimiento de recomendaciones sobre el derecho de acceso a la justicia para las mujeres lideresas y defensoras en el departamento Nariño

La Defensoría del Pueblo, en su informe sobre riesgos colectivos de lideresas y defensoras de derechos humanos de Nariño [2022b], advirtió que las mujeres defensoras enfrentan revictimización y desconfianza institucional, agravadas por fallas en la articulación interinstitucional y la ausencia de mecanismos diferenciados de protección durante los procesos judiciales. Esta respuesta insuficiente no solo perpetúa la impunidad estructural, sino que además desalienta la denuncia, debilita la confianza en el Estado y aumenta el peligro para quienes sostienen procesos comunitarios y defienden derechos humanos en el departamento.

El informe defensorial evidenció falencias institucionales que afectan el derecho de acceso a la justicia de las lideresas en Nariño, acompañamiento psico jurídico insuficiente y respuestas estatales que desconocen el enfoque de género y las condiciones territoriales. También se documentaron prácticas de revictimización, falta de reserva de información posterior a la interposición de las denuncias, procesos penales inactivos, dilación en la investigación, inaplicación de las directivas establecidas para la investigación de hechos violentos por el ejercicio de liderazgo

y el uso de discursos estigmatizantes por parte del funcionariado que cuestionan la legitimidad del liderazgo de las mujeres, lo que profundiza la impunidad y genera desconfianza en las autoridades, limitando la protección efectiva y la continuidad de los procesos organizativos de las mujeres defensoras.

Ministerio de la Igualdad y Equidad, Viceministerio de las Mujeres

La recomendación dirigida al Viceministerio de las Mujeres busca fortalecer las capacidades técnicas, financieras y logísticas de los programas de atención psicosocial y representación jurídica especializada, con el fin de garantizar un acceso real y efectivo a la justicia para las mujeres víctimas de violencias basadas en género, incluidas lideresas y defensoras de derechos humanos. Su propósito es ampliar la cobertura territorial de los servicios y asegurar la disponibilidad de mecanismos de acompañamiento integral que contribuyan al restablecimiento de derechos, la protección judicial efectiva y la eliminación de barreras estructurales de acceso a la justicia.

El Viceministerio de las Mujeres evidencia avances sustanciales a través de la creación del Programa “Casas para la Dignidad de las Mujeres”. Como ya se mencionó, este programa habilitó espacios de orientación jurídica y atención psicosocial individual en los municipios de Tumaco, Barbacoas y Pasto, donde se brinda acompañamiento integral, activación de rutas legales y representación jurídica especializada a mujeres víctimas de violencias basadas en género.

Pero, aunque se evidencian avances importantes, la entidad debe atender el desafío de ampliar la cobertura, fortalecer la coordinación y garantizar recursos sostenibles, asegurando además la participación activa de las lideresas y defensoras de derechos humanos como sujetas de especial protección. La cobertura del programa sigue siendo limitada y no alcanza municipios con alto riesgo como Samaniego, El Charco y Ricaurte, por otra parte la falta de un sistema nacional de atención psicosocial y jurídica reduce la sostenibilidad y articulación institucional.

4.3.3. Análisis de cumplimiento de recomendaciones sobre el derecho de acceso a la justicia para las mujeres lideresas y defensoras en los Departamentos de Antioquia, Chocó y Cauca: recomendaciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación

En los mencionados informes para los departamentos de Antioquia, Chocó y Cauca, 2022, se identificaron factores comunes de riesgos para el acceso al derecho al acceso a la justicia y a la protección judicial efectiva por parte de las lideresas y defensoras de derechos humanos, quienes se enfrentan a una serie de barreras estructurales y operativas por

parte de los operadores de justicia a la hora de presentar denuncias¹⁴. Igualmente, los informes defensoriales de Cauca, Chocó y Antioquia se identifican demoras y deficiencias en la valoración de riesgos, acompañamientos psicojurídicos insuficientes y respuestas fragmentadas que desconocen los enfoques de género, diferencial y territorial, lo que limita la efectividad de las rutas de atención. También se reportan prácticas de revictimización, falta de reserva en el manejo de denuncias y estigmatización del liderazgo de las mujeres por parte de algunos funcionarios públicos, sumado al uso desproporcionado de la fuerza y agresiones en contextos de protesta social.

A pesar de los avances normativos existentes aún persisten dilaciones injustificadas en las investigaciones penales, así como la ausencia de enfoque de género en la recolección de pruebas y en la calificación jurídica de las violencias. Adicionalmente persisten fallas en la protección oportuna de las víctimas y de los testigos, situación que acarrea la pérdida de confianza en las instituciones por parte de las lideresas, desincentivando la denuncia por los hechos victimizantes que sufren.

Frente a esta realidad, las instituciones estatales encargadas de garantizar el derecho de acceso

14 De las entrevistas realizadas a lideresas de los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño, entre los meses de mayo y julio de 2025, coincidieron que la principal barrera para el acceso a la justicia es la falta de presencia de las entidades de investigación en las zonas rurales y alejadas de los departamentos, así como la falta de formación de género de los funcionarios, quienes tienen un trato estigmatizante y revictimizante hacia las mujeres, lo que propicia la pérdida de la confianza en las entidades, señala que las lideresas la falta de garantías en las investigaciones por lo que muchas veces son ellas las que terminan asumiendo los roles de la institucional como de fiscalía, investigadores, psicólogos, trabajadores sociales.

a la justicia y a la protección judicial efectiva tienen una responsabilidad urgente y el deber de actuar bajo estándares internacionales, aplicando enfoque de género y debida diligencia reforzada, asegurando rutas seguras de denuncia, acceso efectivo a procesos judiciales y protección integral frente a las redes violentas que buscan silenciar los liderazgos de las mujeres. La Fiscalía General de la Nación tiene 10 recomendaciones, de las cuales se registran 3 para el departamento de Antioquia, 5 para Chocó y 2 para el Cauca. Las recomendaciones insisten en la necesidad de fortalecer la capacidad técnica, operativa y humana de la Fiscalía General de la Nación, en especial en los municipios rurales o de difícil acceso de Antioquia, Cauca y Chocó.

La solicitud de fortalecimiento se orienta a mejorar la presencia territorial del ente investigador, asegurar que las mujeres, lideresas y defensoras de derechos humanos puedan acceder de manera efectiva, rápida y segura a los mecanismos judiciales y al cumplir las obligaciones establecidas en las Leyes 1257 de 2008 [sobre violencia contra las mujeres] y 1719 de 2014 [sobre violencia sexual en el conflicto armado]. El eje común es la reducción de barreras estructurales que impiden a las mujeres ejercer su derecho a la justicia, y la prevención de la revictimización.

Las recomendaciones además subrayan la necesidad de que la Fiscalía incorpore de forma

transversal el enfoque interseccional y de género en todas sus actuaciones, reconociendo que las violencias se agravan por condiciones como: la pertenencia étnica o racial, la orientación sexual o identidad de género, la edad, discapacidad o contexto territorial. La omisión de respuesta de la Fiscalía General de la Nación frente a las diez recomendaciones, a pesar de los requerimientos¹⁵ elevados por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, es un obstáculo a la función constitucional de la Defensoría del Pueblo.

La negligencia o negativa de la respuesta se puede interpretar como una negación del principio de igualdad y no discriminación al no dar cuenta de la adopción de medidas diferenciadas para evitar que se perpetúan las brechas de género, étnicas y territoriales y un aumento en las condiciones de vulnerabilidad que impactan el riesgo que viven las mujeres, agravándolo en territorios con control de actores armados como lo son Chocó, Cauca, Antioquia. En materia de disponibilidad y accesibilidad, la entidad debe reiterar que se requiere eliminar las barreras geográficas, económicas y socioculturales que impiden a las mujeres acceder a la justicia. Además, es de absoluta relevancia reforzar el talento humano especializado, generar canales de comunicación seguros y facilitar la denuncia en contextos seguros que prevengan la violencia por retaliación.

¹⁵ Oficio de la Defensoría del 22 de abril de 2025 con Radicado No.: 202504010001877101 y Oficio de la Procuraduría del 28 de mayo de 2025 con Radicado No20255970009105.

4.4. Derechos económicos, sociales y culturales para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en Colombia

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son mucho más que principios jurídicos, constituyen el fundamento material de una vida digna, justa y libre de exclusiones. En su conjunto, los DESC comprenden derechos esenciales como el trabajo digno y en condiciones de igualdad, el acceso a la educación y a la salud, el derecho a una vivienda adecuada, a la alimentación de calidad, a la seguridad social, y a la participación plena en la vida cultural y comunitaria.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), especialmente en sus artículos 6 al 12, reconoce los derechos al trabajo digno, a la seguridad social, a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado; la CEDAW obliga al Estado a adoptar medidas integrales para asegurar condiciones de vida dignas, acceso al trabajo, la educación, la salud, la vivienda y la participación cultural en condiciones de igualdad. A nivel regional, la Convención de Belém do Pará y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han reforzado el deber estatal de proteger

a las defensoras de derechos humanos frente a contextos de violencia estructural, pobreza y discriminación múltiple.

En el contexto colombiano, estos derechos adquieren una importancia crucial para las mujeres que, desde sus territorios, ejercen liderazgos sociales y comunitarios orientados a la defensa de la vida, la equidad y la justicia con condiciones materiales, sociales y culturales que permitan a las mujeres desarrollar su liderazgo sin enfrentar barreras estructurales o contextos de exclusión. Las mujeres lideresas se ven expuestas no solo a los riesgos de su labor social en contextos territoriales marcados fuertemente por conflicto armado, sino también a la vulnerabilidad ante la precariedad en el goce de derechos económicos y sociales básicos como la salud, la educación, la vivienda, el trabajo digno y la ausencia de políticas institucionales para el fortalecimiento socio económico de las mujeres y sus organizaciones, lo cual afecta directamente en su labor social comunitaria, su autonomía y seguridad personal.

4.4.1. Análisis de la respuesta estatal: nivel cumplimiento de recomendaciones y nivel de relevancia de la información

En el marco de los criterios metodológicos de relevancia y nivel de cumplimiento, se desarrollará el análisis de la información

remitida por las entidades competentes sobre las recomendaciones formuladas en los informes defensoriales de Antioquia y Cauca, específicamente en materia de garantía de los

derechos económicos, sociales y culturales. En este proceso, se identificaron 2 recomendaciones que se encuentran relacionadas a continuación por entidad a cargo y nivel de cumplimiento.

Tabla 7: Nivel cumplimiento de recomendaciones y nivel de relevancia de la información

Entidad	Cumplimiento Realizado	Cumplimiento Parcial Sustancial	Cumplimiento Parcial	Pendiente de Cumplimiento	Total recomendaciones
Ministerio del Trabajo	0	0	1	0	1
Viceministerio de la Mujer	0	1	0	0	1
Total por cumplimiento	0	1	1	0	2
%	0%	50%	50%	0%	100%

Fuente: Elaboración propia

4.4.2. Análisis de cumplimiento de recomendaciones sobre los derechos económicos, sociales y culturales para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en los departamentos de Antioquia y Cauca

El informe defensorial sobre los riesgos colectivos de lideresas y defensoras de derechos humanos en Antioquia y Cauca advirtió que las mujeres con roles de liderazgo se enfrentan no solo a

amenazas directas y persecuciones, sino también a condiciones de precariedad que limitan el acceso a derechos básicos como la salud, la educación, la vivienda y el trabajo digno. Los informes defensoriales evidenciaron que las entidades presentan falencias estructurales que afectan el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las lideresas y defensoras de derechos humanos; la persistencia de brechas laborales de género, la alta dependencia del trabajo doméstico no remunerado y la ausencia de ingresos estables para sostener sus procesos organizativos reflejan la limitada capacidad institucional para garantizar condiciones de vida dignas y autonomía económica para estas mujeres¹⁶.

¹⁶ Al respecto lideresa del Bajo Cauca – Antioqueño, en entrevista de mayo de 2025, resalta avances sobre la implementación de proyectos productivos, señala que han avanzado con proyectos económicos de apicultura – cultivo de Cacaos, financiados por la Fundación Pares-programa espacio de diálogos construyendo Paz Bajo Cauca- y están a la esperar que DNP continúe apoyando los proyectos.

A ello se suman deficiencias en el acceso a servicios públicos, conectividad e infraestructura social, especialmente en zonas rurales, lo cual restringe el ejercicio de sus agendas comunitarias y limita sus posibilidades de formación, participación e incidencia política. Estas barreras se agravan por la insuficiencia presupuestal y la falta de articulación entre entidades responsables, generando respuestas fragmentadas que no transforman las condiciones estructurales de vulnerabilidad que enfrentan las lideresas.

Ministerio del Trabajo

La recomendación dirigida al Ministerio del Trabajo está orientada a fortalecer la autonomía económica y el derecho al trabajo digno de las mujeres lideresas y personas LGBTIQ+, mediante la coordinación interinstitucional con la gobernación de Antioquia y las administraciones municipales. Su propósito es promover la formación para el trabajo, el acceso a oportunidades laborales y el desarrollo de capacidades productivas que permitan reducir las brechas de género y fortalecer la participación económica y social de las mujeres en el territorio.

El Ministerio del Trabajo evidencia avances significativos en la promoción del derecho a la formación y al trabajo digno de las mujeres lideresas, a través de la identificación y vinculación de 40 de ellas a la oferta formativa del SENA entre 2023 y 2025. De este grupo, el 15 % ha avanzado en procesos de certificación por competencias laborales, mientras que el 75 % cuenta con un perfil activo en la Agencia Pública de Empleo. Estas acciones reflejan una gestión institucional

orientada al fortalecimiento de capacidades productivas y al impulso de la autonomía económica de las lideresas, en cumplimiento de su mandato de fomentar la empleabilidad con enfoque de género y derechos humanos. Pero, a pesar de los avances alcanzados, el Ministerio del Trabajo enfrenta desafíos estructurales que limitan la continuidad y efectividad de los procesos formativos y de vinculación laboral, persiste la ausencia de un enfoque diferencial y territorial que garantice el acceso equitativo de las lideresas y de las personas pertenecientes a LGBTIQ.

Ministerio de la Igualdad y Equidad, Viceministerio de las Mujeres

La recomendación dirigida al Viceministerio de las mujeres se orienta a fortalecer la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en el departamento del Cauca. Su finalidad es promover la articulación interinstitucional y la implementación de acciones que garanticen oportunidades sostenibles de formación, producción y comercialización, contribuyendo al ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales con enfoque de género, étnico y territorial.

Así, sobre, el Programa para la Autonomía Económica de las Mujeres, se registran avances sustanciales en la promoción de la autonomía económica y el fortalecimiento productivo de las mujeres caucanas, con la puesta en marcha en 2024 del programa, orientado a impulsar procesos asociativos, la economía popular y solidaria, y

la ampliación de oportunidades económicas. Igualmente se destacan acciones como la participación de lideresas productoras de viche del litoral pacífico en el Festival Petronio Álvarez 2024, la presencia de 9 unidades productivas durante la COP16 y la formulación de 2 proyectos productivos con enfoque territorial.

Si bien el Viceministerio de la Mujer ha evidenciado avances importantes en la promoción de la autonomía económica de las mujeres caucanas, persisten desafíos que deben

ser atendidos para garantizar el cumplimiento integral de la recomendación. El principal reto consiste en incorporar un enfoque específico y diferenciado hacia las mujeres defensoras de derechos humanos dentro de las estrategias de fortalecimiento económico, adicionalmente la falta de priorización de esta población limita el impacto de las acciones implementadas, mientras que los proyectos productivos aún en fase de alistamiento impiden medir resultados concretos en términos de sostenibilidad e impacto.

5.

Hallazgos

Tal y como se expuso en el capítulo 3 de este informe, la Defensoría encuentra que persiste el contexto de riesgo que enfrentan las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en los departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia y Chocó. En varios de estos territorios se ha profundizado un entorno de violencia estructural y armada, donde las amenazas, hostigamientos y vulneraciones han evolucionado hacia formas más directas, sofisticadas y simbólicas, configurando escenarios de riesgo permanente.

En Nariño, las violencias se han vuelto más directas y sistemáticas, pasando de amenazas genéricas a seguimientos constantes, vigilancia en hogares y lugares de trabajo, control sobre los desplazamientos y presiones para desistir de candidaturas políticas. Las violencias basadas en género, en particular los feminicidios y las violencias sexuales, se agravan por factores diferenciales como la edad, la pertenencia étnica y la ubicación territorial, afectando de manera más severa a mujeres afrodescendientes e indígenas.

En el Cauca, se mantiene un contexto de violencia estructural y reconfiguración armada que afecta de forma desproporcionada a las lideresas y defensoras. Se advierte un agravamiento de las condiciones de riesgo, con persistencia de homicidios selectivos, amenazas, desplazamientos, violencia sexual y correctiva, hostigamientos digitales y acoso político hacia jóvenes lideresas. El control social armado se ha profundizado, afectando especialmente a comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes y restringiendo la autonomía y participación de las mujeres en sus territorios.

En Antioquia, el riesgo continúa marcado por la violencia de género y la presencia de grupos armados ilegales que disputan el territorio. Las lideresas comunales y rurales enfrentan presiones coercitivas, prácticas de carnetización, restricciones a la movilidad y vigilancia constante, lo que limita su acción comunitaria y política. La situación se agrava para quienes promueven agendas de prevención de VBG, pues son objeto de estigmatización y vigilancia. En las áreas urbanas, especialmente en el Valle de Aburrá, la violencia adquiere expresiones simbólicas y discursivas, dirigidas al silenciamiento y desprestigio de activistas feministas o defensoras progresistas.

En el Chocó, el riesgo es estructural y persistente, determinado por la pobreza multidimensional, la débil presencia estatal y el recrudecimiento del conflicto armado. Las dinámicas de confrontación generan confinamientos, desplazamientos forzados, amenazas y violencia sexual, principalmente contra mujeres afrodescendientes, indígenas y rurales. Los grupos armados utilizan la violencia contra las mujeres lideresas como mecanismo de castigo, intimidación y silenciamiento de procesos de resistencia comunitaria. A esta situación se suman deficiencias institucionales graves: limitada capacidad estatal, ausencia de presencia institucional sostenida en subregiones críticas y desconocimiento de la labor de las lideresas, lo que amplifica su vulnerabilidad.

En este panorama, pese a los riesgos constatados, y tal como se analizó en el capítulo 4, el nivel de cumplimiento de las recomendaciones elevadas

por la Defensoría del Pueblo para proteger a las lideresas en los departamentos de Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño es insuficiente. El 20% de las recomendaciones presentan avances sustantivos o totales, mientras que el 80% restante se encuentra en estado de cumplimiento parcial o pendiente. Los resultados más críticos se concentran en Cauca y Nariño, donde las condiciones de riesgo para lideresas y defensoras son más severas debido a la persistencia del conflicto armado y la expansión de las economías ilícitas.

A nivel de derechos, el mayor rezago se ubica en la garantía del derecho a la vida y la seguridad personal, así como en el acceso efectivo a la justicia, donde la falta de articulación interinstitucional y la ausencia de un enfoque de género e interseccional perpetúan la vulnerabilidad estructural de las mujeres que ejercen liderazgo social y político. Del análisis de las 92 recomendaciones elevadas al Estado colombiano, se concluye que la respuesta institucional se caracteriza por un cumplimiento parcial con medidas aisladas o insuficientes, y un 42% pendiente de cumplimiento, lo que refleja la falta de priorización y sostenibilidad en las acciones adoptadas.

El examen por derechos muestra contrastes significativos entre territorios. En el derecho a la vida, integridad y seguridad personal [63 recomendaciones] se registró un nivel de cumplimiento general del 70%, pero con efectividad limitada, dado que el 49% [31 recomendaciones] tiene avances parciales y el 30% [19 recomendaciones] permanece

pendiente. Entidades clave como la Unidad Nacional de Protección mantienen un cumplimiento parcial [12 acciones con resultados limitados], y persisten falencias en la celeridad de las medidas de protección y en la aplicación del principio de presunción constitucional de riesgo extraordinario.

Por otro lado, el derecho de acceso a la justicia [11 recomendaciones] presenta el menor nivel de implementación: 10 recomendaciones continúan pendientes y solo 1 muestra cumplimiento parcial sustancial, a cargo del Viceministerio de la Mujer. La Fiscalía General de la Nación omitió respuesta a las 10 recomendaciones bajo su responsabilidad, configurando un incumplimiento grave al deber de colaboración y a la obligación de debida diligencia reforzada, lo que contribuye a la impunidad y revictimización.

En cuanto a la participación política y social [16 recomendaciones], el 69% registra algún nivel de cumplimiento, pero con avances limitados y sin sostenibilidad. La tendencia refleja voluntad institucional creciente, aunque restringida por la falta de recursos, enfoque territorial y mecanismos de evaluación de impacto. Por su parte, las recomendaciones sobre derechos económicos, sociales y culturales [DESC], dos en total, muestran avances parciales y parciales sustanciales en Antioquia y Cauca, aunque con baja cobertura territorial y recursos no sostenibles, lo que limita su impacto.

Si se observa el nivel de cumplimiento por región, se evidencia que, en el Departamento de Nariño, el balance general muestra una institucionalidad

con esfuerzos crecientes en articulación, pero aún limitada en cobertura, sostenibilidad y efectividad. En materia del derecho a la vida y la seguridad personal, la Unidad Nacional de Protección [UNP] presenta avances en la simplificación de trámites, la articulación interinstitucional y la aplicación del principio de presunción de riesgo en trámites de emergencia.

Sin embargo, persisten demoras significativas en la atención, ausencia de trazabilidad en los datos y una débil incorporación del enfoque de género y diferencial. A ello se suman vacíos en los mecanismos de denuncia de violencias dentro de los esquemas de protección. Por su parte, el Ministerio del Interior ha logrado progresos en la planificación del PIGMLD, pero su implementación en el territorio continúa rezagada, debido a la falta de mecanismos ágiles de respuesta, capacitación local y ejecución presupuestal oportuna.

El Viceministerio de la Mujer enfrenta desafíos en cobertura y sostenibilidad de sus acciones, particularmente en la transformación cultural frente a los imaginarios violentos y discriminatorios, y en la consolidación de sistemas interoperables que integren información sobre mujeres rurales, indígenas y LGBTQ+. La Gobernación de Nariño y las alcaldías municipales han implementado estrategias destacables, como la Dupla Violeta y las Casas Albergue, dirigidas a la atención de violencias basadas en género, aunque los retos persisten en garantizar la continuidad institucional, el cubrimiento en zonas rurales y la suficiencia presupuestal.

El ICBF, por su parte, muestra un fortalecimiento en la articulación de rutas de atención a niñas,

niños y adolescentes, así como la ampliación de cobertura de sus programas Atrapasueños y Tejiendo Interculturalidad, los cuales han permitido una atención más integral. A nivel local, se resalta la creación de espacios de participación como “Mujeres del Sur” y la reactivación del Subgrupo Mujer y Género en la Mesa Territorial de Garantías, así como la consolidación de la Red Departamental de Lideresas y Defensoras, que refuerzan el liderazgo y la visibilidad de las mujeres en procesos de decisión territorial.

No obstante, los principales desafíos continúan asociados a la sostenibilidad institucional, la ausencia de un plan de acción del PIGMLD con recursos asignados y mecanismos de seguimiento, y la limitada articulación entre entidades nacionales y territoriales. En cuanto al acceso a la justicia, el Viceministerio de la Mujer impulsa las Casas para la Dignidad de las Mujeres en Tumaco, Barbacoas y Pasto, aunque la cobertura sigue siendo insuficiente para municipios de alto riesgo. Se requiere fortalecer capacidades técnicas, ampliar cobertura y consolidar un sistema nacional de atención integral a víctimas de violencias basadas en género.

En conclusión, Nariño evidencia avances significativos en articulación institucional y espacios de participación, pero enfrenta un déficit persistente en la protección efectiva, la justicia accesible y la sostenibilidad territorial, especialmente para las lideresas rurales, afrodescendientes e indígenas.

Por otro lado, en el Departamento de Cauca, el panorama institucional revela avances puntuales,

pero con persistentes brechas en la garantía de derechos. En el derecho a la vida y seguridad personal, la UNP ha fortalecido su capacidad operativa con más de 1.300 valoraciones de riesgo realizadas entre 2022 y 2025, incorporando progresivamente el enfoque de género y diferencial. Sin embargo, el tiempo promedio de respuesta [68 días] sigue siendo elevado y no existen rutas colectivas de protección ni mecanismos sostenibles de apoyo psicosocial a lideresas. El Ministerio de Defensa adelanta formaciones en derechos humanos y DIH, pero sin indicadores de impacto y con débil enfoque étnico e interseccional. Y la ausencia de respuesta del Ministerio de Salud frente a las recomendaciones realizadas por la Defensoría, sobre atención psicosocial, refleja un vacío preocupante en la atención integral.

El Ministerio del Interior reporta avances en la divulgación del PIGMLD, pero las acciones son dispersas y sin resultados verificables. La Unidad para las Víctimas no registra progresos en reparación integral a mujeres lideresas, lo que evidencia una débil articulación entre niveles de gobierno. La Defensoría del Pueblo constató patrones de agresión sistemática, intimidaciones, desplazamientos, violencia sexual, usados para desarticular liderazgos, en especial los de mujeres afrodescendientes e indígenas, quienes enfrentan discriminaciones múltiples.

En cuanto al derecho a la participación política, el Viceministerio de la Mujer ha impulsado las Casas para la Dignidad de las Mujeres, que amplían la oferta institucional, aunque con limitaciones en cobertura y sostenibilidad. La Gobernación del

Cauca y los entes locales desarrollaron programas de sensibilización sobre diversidad sexual y derechos LGBTQ+, pero sin enfoque territorial ni continuidad presupuestal.

Y, en cuanto a acceso a la justicia, la Fiscalía General de la Nación no ha adoptado medidas para fortalecer su presencia ni capacidades en zonas rurales, perpetuando la inaccesibilidad judicial. Finalmente, en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), el Programa para la Autonomía Económica de las Mujeres representa un avance sustantivo, al impulsar la economía popular y solidaria, la participación en espacios de visibilización y la creación de proyectos productivos. Sin embargo, aún carece de mecanismos de seguimiento y sostenibilidad, así como de un enfoque dirigido a mujeres defensoras de derechos humanos.

En conjunto, el Cauca presenta una respuesta institucional con voluntad y programas incipientes, pero limitada por la fragmentación, la falta de enfoque étnico e interseccional y la ausencia de políticas sostenibles. El desafío principal consiste en articular las acciones de protección y justicia con recursos suficientes y mecanismos de seguimiento que garanticen resultados verificables y sostenibles.

En tercer lugar, en el Departamento de Antioquia, se observan progresos en gestión institucional, pero aún persisten brechas en la protección integral y la territorialización de políticas con enfoque de género. En el derecho a la vida y la seguridad personal, la UNP ha fortalecido las evaluaciones de riesgo y espacios de socialización

de rutas de protección, aunque sin desagregar adecuadamente los datos por tipo de liderazgo ni garantizar cobertura en zonas rurales o apartadas. La Gobernación de Antioquia ha implementado planes de asistencia y acompañamiento a organizaciones comunitarias, pero la ejecución efectiva de las medidas continúa siendo débil y los recursos insuficientes.

A pesar de la creación de redes de coordinación interinstitucional, estas siguen siendo frágiles y carecen de un enfoque preventivo sostenido. Las medidas de protección para mujeres rurales y defensoras en territorios de alta conflictividad son limitadas, y persisten prácticas revictimizantes y desplazamientos forzados. Y, en cuanto al derecho a la participación política, la Gobernación de Antioquia ha liderado campañas de reconocimiento y visibilización del papel de las defensoras, así como espacios formativos y de incidencia política. No obstante, estas acciones se concentran en el área metropolitana y requieren ampliarse hacia las subregiones más vulnerables.

En el derecho de acceso a la justicia, se evidencia una insuficiencia en la gestión de la Fiscalía General de la Nación, toda vez que la entidad no dio respuesta ni mostró avances en ninguna de las recomendaciones formuladas para fortalecer su presencia territorial ni transversalizar el enfoque de género en sus actuaciones. Esta situación limita la respuesta institucional frente a las amenazas y violencias que enfrentan las mujeres lideresas y defensoras, y contribuye a mantener altos niveles de impunidad en los territorios.

En los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), el Ministerio del Trabajo reporta avances

con la vinculación de 40 mujeres lideresas a la oferta del SENA y procesos de certificación laboral. Sin embargo, estos logros son parciales y carecen de estrategias que aseguren la inclusión de mujeres rurales y LGBTQ+.

En síntesis, Antioquia cuenta con una institucionalidad activa y con esfuerzos de articulación, pero con marcadas brechas de cobertura territorial, sostenibilidad y resultados verificables. El reto radica en consolidar una política integral que combine protección, justicia, participación y autonomía económica, con recursos suficientes y mecanismos de seguimiento efectivos.

Finalmente, el Departamento de Chocó presenta un panorama de avances parciales en la coordinación institucional y la implementación de medidas de protección, pero con persistentes debilidades en sostenibilidad, enfoque diferencial y cobertura territorial. En el derecho a la vida y la seguridad, la UNP ha incrementado las evaluaciones de riesgo y los espacios de articulación con comunidades, aunque los tiempos de respuesta continúan siendo extensos y la trazabilidad de los casos limitada. A pesar de aplicar el principio de presunción de riesgo en casos de emergencia, la cobertura y eficacia siguen siendo reducidas.

El Ministerio del Interior ha avanzado en la actualización del PIGMLD y la realización de reuniones interinstitucionales que fortalecen la coordinación con las lideresas, además de impulsar el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIPRAT), lo que constituye un paso positivo hacia

la prevención. Sin embargo, las acciones carecen de sostenibilidad y financiamiento, y el enfoque de género no se ha incorporado plenamente en las valoraciones de riesgo.

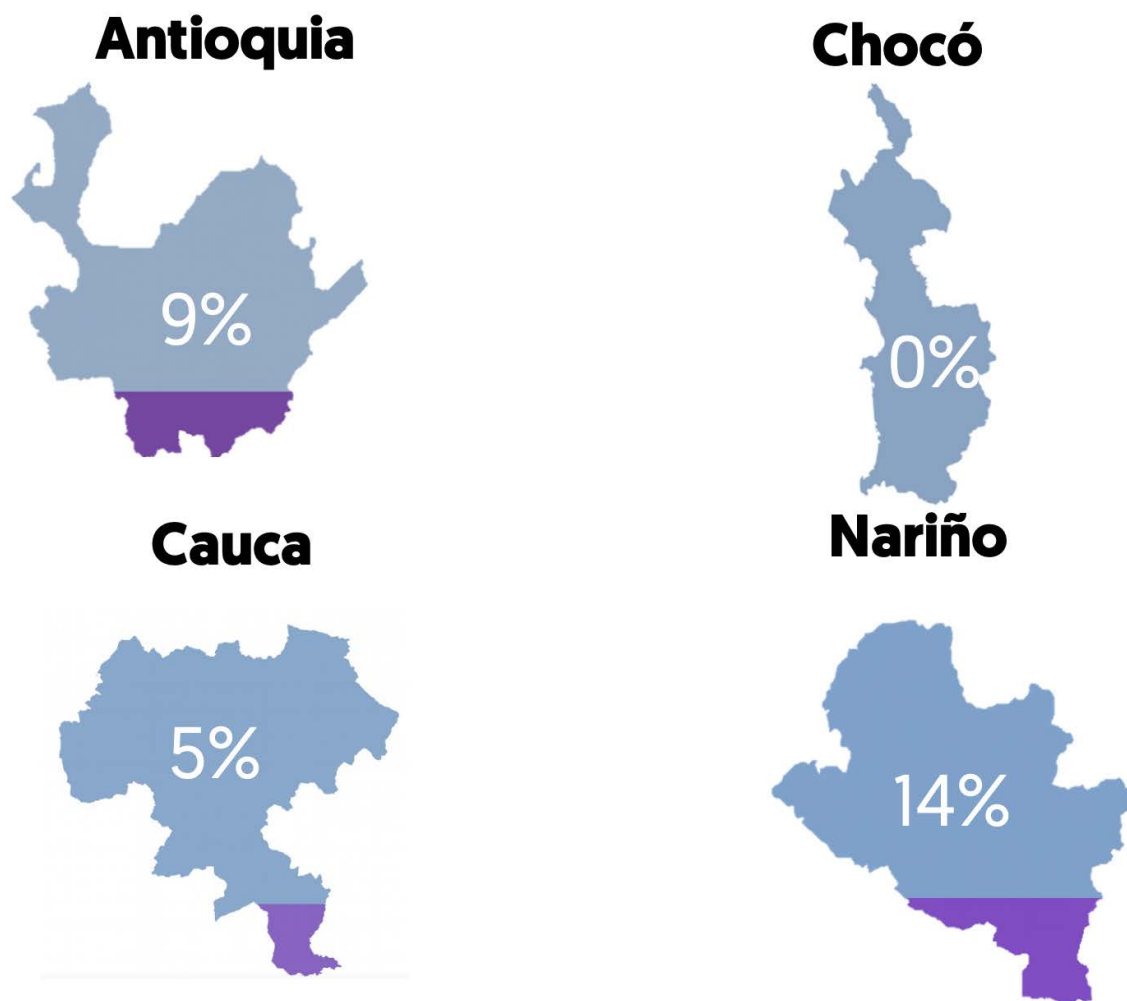
En cuanto al derecho a la participación política, el Ministerio del Interior y la Gobernación del Chocó han promovido espacios de diálogo y la Casa Refugio para mujeres y personas LGBTIQ+, pero estas iniciativas no cuentan con recursos ni personal suficientes, y su cobertura sigue siendo urbana. Las experiencias son valiosas, pero dispersas, sin institucionalización ni indicadores de impacto.

Respecto al derecho de acceso a la justicia, la Fiscalía General de la Nación mantiene un incumplimiento total de las recomendaciones orientadas a fortalecer su presencia en el territorio y a incorporar el enfoque interseccional, lo que perpetúa la impunidad y la exclusión. En los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), la Gobernación del Chocó cuenta con una política pública de equidad de género actualizada, pero su implementación efectiva continúa rezagada y sin respaldo presupuestal. Faltan planes de prevención con rutas específicas para lideresas, programas formativos con enfoque étnico y estrategias sostenibles que articulen lo local y lo nacional.

En conclusión, el departamento de Chocó enfrenta un contexto de institucionalidad fragmentada y recursos insuficientes, donde la falta de articulación, la debilidad de la justicia y la limitada presencia estatal en zonas rurales mantienen la vulnerabilidad estructural de las mujeres lideresas y defensoras. A pesar de algunos avances, la respuesta sigue siendo parcial y requiere transformarse en políticas integrales y sostenibles que reconozcan la diversidad étnica, territorial y cultural del departamento.

Estos hallazgos, por último, dan cuenta de una respuesta institucional con falencias comunes en los cuatro departamentos, caracterizados por un bajo nivel de cumplimiento de las recomendaciones emitidas, siendo característico que ninguna entidad territorial alcanza el 20% de recomendaciones cumplidas en su totalidad. A esto se suma una gestión fragmentada y reactiva, sin enfoque de género ni pertinencia territorial; déficit de recursos humanos, técnicos y financieros; predominio de un modelo de protección urbano y asistencialista desvinculado de las realidades rurales y étnicas; escasa articulación entre los niveles nacional, departamental y municipal; y una brecha persistente entre la planificación y ejecución efectiva, que impide mitigar los riesgos inminentes en los territorios más afectados por la violencia armada y la desigualdad estructural.

Figura 2. Porcentaje de recomendaciones con cumplimiento total por departamento



Fuente: Elaboración propia con base en la recolección de información

6.

Recomendaciones

En este contexto, y a la luz de los hallazgos presentados, la Defensoría del Pueblo reitera las recomendaciones formuladas en los informes defensoriales de 2022, en tanto mantienen plena vigencia frente a las condiciones de riesgo y vulnerabilidad que persisten para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en los departamentos de Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño.

De igual manera, y conforme con el panorama observado durante el seguimiento realizado, la Entidad procede a formular un conjunto de recomendaciones adicionales para los 4 departamentos analizados, orientadas a superar las falencias identificadas, fortalecer la articulación interinstitucional, garantizar la sostenibilidad de las medidas adoptadas y asegurar la incorporación efectiva del enfoque de género, étnico, territorial e interseccional en todas las acciones del Estado dirigidas a la protección, participación y acceso a la justicia de las mujeres lideresas y defensoras en los territorios.

En ese orden de ideas se elevarán recomendaciones en dos niveles, unas estructurales nacionales, dado que atienden problemas sistémicos y generan avances en materia de política pública y otras de carácter territorial que atiendan a las dinámicas particulares de la violencia y la presencia institucional local.

Recomendaciones estructurales

Los hallazgos revelan fallas sistémicas que comprometen la vida y la dignidad de las

lideresas. Por eso este informe no puede limitarse a recomendaciones operativas; requiere recomendaciones estructurales que impacten la arquitectura institucional, transformen la respuesta estatal y garanticen, de manera sostenible, la protección reforzada que ordenan la Constitución, los estándares internacionales y la Sentencia SU-546/23.”

Al Ministerio del Interior

1. Las entidades del Estado no asumen, por lo regular, compromisos vinculantes y sostenibles frente a la protección y promoción de los liderazgos de las mujeres. Por ello se requiere garantizar la adopción oficial del Programa Integral de Garantías (PIGMLD), que le otorgue un carácter obligatorio y de aplicación a nivel nacional y territorial. Se recomienda que el Ministerio del Interior impulse la firma del acto administrativo. Para el cumplimiento de la recomendación se debe contar con la expedición y publicación del acto administrativo y la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación que confirmen su ejecución plena en el año 2026.

Se recomienda priorizar la implementación de los planes de acción del PIGMLD en las subregiones del Pacífico y la Cordillera [Tumaco, Barbacoas, Magüí Payán, Samaniego, El Charco, Ricaurte, El Rosario], garantizando mecanismos de protección colectiva e individual con enfoque de género, étnico e interseccional.

2. A la par de la falta del PIGMLD, no se cuenta con un plan operativo que defina metas,

responsables institucionales y presupuestos asignados, lo que limita su capacidad de implementación y seguimiento. Se recomienda la adopción y ejecución de un Plan de Acción con enfoque de género, étnico y territorial que establezca metas anuales, recursos financieros garantizados y responsabilidades institucionales bajo el liderazgo del Ministerio del Interior, en articulación con el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

La implementación del plan debe tener en cuenta la instalación de las mesas de participación del PIGMLD en el Departamento de Nariño para la zona Andina y Costa Pacífica, junto con los requerimientos logísticos y metodológicos, y una amplia divulgación rural.

3. La atención a los casos de violencia contra lideresas carece de una ruta unificada que garantice respuestas rápidas y coordinadas. Se recomienda definir e implementar una ruta interinstitucional que articule las competencias del Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Unidad Nacional de Protección. Dicha ruta debe incluir protocolos de actuación inmediata, comités de emergencia y lineamientos diferenciales de género en el nivel nacional, departamental y municipal. La eficacia de la ruta debe prever una respuesta en menos de 72 horas.
4. Se recomienda descentralizar las capacidades técnicas, financieras y operativas para las iniciativas de protección y participación política, especialmente en el bajo Cauca, zona norte y Urabá antioqueño.

Al Ministerio de Igualdad y Equidad, Viceministerio de las Mujeres

1. Las mujeres lideresas y defensoras enfrentan múltiples barreras para participar de forma efectiva en la vida política, social y comunitaria. Se recomienda implementar de manera urgente y con pilotos inmediatos el programa *“Mujeres en el centro de la política, la vida, la paz y el territorio”* en Nariño y Cauca, y adoptar una hoja de ruta de expansión para Antioquia y Chocó.
2. Las brechas de acceso a la educación formal y para el desarrollo limita la capacidad de las lideresas y defensoras de incidir en la vida política y social. Se recomienda suscribir acuerdos interinstitucionales entre el Ministerio de Igualdad, la ESAP y otras universidades públicas y privadas, orientados a la creación e implementación de programas, becas, diplomados, cursos y certificaciones con enfoque de género e interseccional, dirigidos específicamente a mujeres lideresas para fortalecer las capacidades de liderazgo, gestión pública, comunicación política y seguridad digital, en las zonas priorizadas por los informes defensariales. Estos procesos formativos deben garantizar accesibilidad territorial, pertinencia cultural y sostenibilidad institucional.
3. A su vez identificar y crear un registro de buenas prácticas de lideresas [formato único, validación territorial, vitrina pública] con convocatoria anual para fortalecerlas y generar

estrategias para su réplica. El Viceministerio de las Mujeres o quien haga sus veces, puede coordinar estas alianzas con las instituciones educativas, priorizando la participación de mujeres rurales, jóvenes, étnicas y LBT.

4. El programa “Casas para la Dignidad de las Mujeres” tiene cobertura limitada, lo que restringe el acceso de las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes a servicios de atención psicojurídica y acompañamiento especializado. Se recomienda ampliar progresivamente la cobertura del programa a las 7 subregiones del Cauca, las 5 subregiones del Chocó, las 9 subregiones de Antioquia, y en municipios como Samaniego, El Charco y Ricaurte, en Nariño.

El Ministerio de Igualdad, junto con las gobernaciones y alcaldías, debe fortalecer las Casas existentes y crear nuevas sedes donde no haya cobertura, asegurando equipos interdisciplinarios permanentes, con atención continua, accesible y culturalmente pertinente para las mujeres en situación de riesgo.

5. Las mujeres víctimas de violencias basadas en género continúan enfrentando barreras de acceso a la justicia por falta de defensa jurídica especializada y gratuita. Se requiere definir y consolidar un programa de representación jurídica gratuita y especializada, con pilotos iniciales en Antioquia, Chocó, Nariño y Cauca, que garantice asesoría integral, acompañamiento y representación en procesos judiciales y seguimiento psicosocial. Se recomienda que el Viceministerio de las

Mujeres articule esta acción con la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y los consultorios jurídicos.

6. Existen barreras estructurales asociadas a la exclusión económica, restricciones de movilidad, amenazas derivadas del conflicto armado y una limitada oferta laboral rural, lo que reduce la participación pública y restringe la autonomía financiera de lideresas y defensoras. Se recomienda priorizar la inclusión de las lideresas defensoras de derechos humanos en las subregiones del Pacífico y del macizo caucano en el programa para la autonomía económica de las mujeres.

En ese marco, se recomienda ejecutar pilotos con sostenibilidad financiera en el contexto rural y de acuerdo con las tradiciones étnicas, especialmente para las lideresas del Cauca, desarrolle líneas productivas pertinentes al contexto rural, garantice un con acompañamiento técnico continuo y mecanismos de evaluación.

A la Fiscalía General de la Nación

1. La ausencia de respuesta institucional constituye un obstáculo estructural que impide el ejercicio de seguimiento, monitoreo y evaluación de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en materia acceso a la justicia para las mujeres lideresas y defensoras. Esta falta de articulación compromete el principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado y el deber de informar contemplado en la Ley 24

de 1992. Por tanto, se recomienda establecer un mecanismo de interlocución permanente con la Defensoría del Pueblo, destinado a responder oportunamente las solicitudes de información y seguimiento derivadas de las recomendaciones defensoriales y elaborar un informe público semestral sobre los avances en la materia.

2. Las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos que habitan en zonas rurales y urbanas con algún control o presencia de actores armados enfrentan graves dificultades para acceder a la justicia. La limitada presencia institucional, la falta de personal con formación en enfoque de género y la inseguridad restringen la recepción de denuncias y el acceso a la justicia. Es urgente fortalecer la capacidad técnica, institucional y operativa de la Fiscalía General de la Nación en los departamentos de Nariño, Cauca, Chocó y Antioquia a través de unidades especializadas itinerantes o puntos seguros de recepción de denuncias con enfoque territorial, dotadas de personal capacitado en atención psicojurídica y género, que puedan desplazarse a zonas de difícil acceso
3. Las investigaciones de delitos contra mujeres lideresas y defensoras continúan presentando altos niveles de impunidad, es urgente cualificar en competencias técnicas a los equipos que adelantan investigaciones por homicidios, feminicidios, amenazas, extorsiones y otras violencias contra mujeres lideresas. Se requiere desarrollar e implementar una estrategia

nacional de formación continua para fiscales e investigadores, que incorpore metodologías de análisis de contexto con enfoque de género, territorial y diferencial.

La Fiscalía debe emitir lineamientos claros de aplicación territorial de la Directiva 002 de 2017 actualizada por la Directiva 008 de 2023 sobre investigación de delitos cometidos contra personas defensoras que incorporen el enfoque de género y que den cuenta de un plan de seguimiento que incluya indicadores para medir avances relacionados con homicidios, feminicidios, amenazas, violencia sexual y otros delitos contra vida y la integridad.

En materia de investigación, se debe implementar la estrategia de las mesas técnicas de seguimiento a casos de mujeres lideresas y defensoras realizando una priorización subregional para Bajo Cauca, Norte y Urabá; así como medidas de priorización para el impulso procesal en la investigación de la violencia simbólica, digital y discursiva dirigida contra activistas feministas en el Valle de Aburrá.

Se requiere de forma manera urgente una mesa de seguimiento a casos de mujeres lideresas y defensoras con el fin de avanzar en estrategias de priorización de atención e impulso procesal de lideresas étnicas y campesinas, en especial para el Cauca, dada la violencia desproporcionada que actualmente enfrentan.

A la Unidad Nacional de Protección

1. El espacio de coordinación interinstitucional y diálogo con la sociedad civil a cargo de la UNP se encuentra inactivo, lo que ha debilitado la articulación para atender las barreras administrativas, técnicas y territoriales que enfrentan las defensoras de derechos humanos en el acceso a medidas de protección. Esta ausencia de coordinación afecta especialmente a las mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes y LBT, quienes enfrentan mayores obstáculos para acceder a mecanismos oportunos y adecuados.

Se recomienda reactivar de manera permanente la Mesa de Género como un espacio multi actor, que integre a las instituciones del Estado, la sociedad civil, los organismos internacionales y el Ministerio Público. Se realizará seguimiento a la instalación formal de la mesa, la adopción de un plan anual de trabajo con metas verificables.

2. Persisten demoras y discrecionalidad en el reconocimiento del riesgo para mujeres líderes, defensoras de derechos humanos y población LGBTQ+, incluso en contextos donde existen amenazas claras y antecedentes de violencia. La falta de lineamientos unificados ha generado respuestas desiguales y vulneraciones al principio de debida diligencia.

La UNP debe definir un procedimiento técnico claro con criterios e indicadores para valorar las amenazas, que priorice a las

mujeres y personas LGBTQ+ en situación de riesgo aplicando de forma permanente el principio de presunción constitucional de riesgo reconocido por la Corte Constitucional [Autos 092 de 2008, 098 de 2013, 009 de 2015 y sentencia SU-546 de 2023], garantizando que la respuesta institucional sea inmediata y con enfoque diferencial. Este procedimiento deberá difundirse entre los equipos territoriales y funcionar como criterio para la toma de decisiones.

3. No existe una ruta institucional clara que oriente el manejo de los casos de violencia basada en género cometidos o presenciados dentro de los esquemas de seguridad de la UNP. Esta ausencia genera vacíos de actuación, revictimización y falta de sanción frente a posibles hechos de acoso, maltrato o violencia sexual. Se insta a la UNP a crear y divulgar una ruta institucional específica para el reporte, atención y seguimiento de casos de violencia basada en género, tanto en el interior de la entidad como dentro de los esquemas de protección tercerizados.
4. Los Comités de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas [CERREM] poblacionales carecen, en muchos casos, de información actualizada sobre sus propios reglamentos, lo que genera interpretaciones dispares y limita la transparencia en la toma de decisiones. Los reglamentos internos deben ser accesibles, socializarlos en sesiones de capacitación y asegurar su actualización conforme a los cambios normativos. La divulgación efectiva de los reglamentos

internos de los CERREM a todas las personas que participan con voz y voto asegura su conocimiento y aplicación adecuada en los procesos de evaluación de riesgo.

5. Las evaluaciones de riesgo actuales presentan vacíos que limitan la adecuada dimensión del riesgo y comprometen la pertinencia de las medidas otorgadas. Se recomienda fortalecer los procesos de identificación y evaluación de riesgos dirigidos a lideresas y defensoras en los departamentos, garantizando que los análisis incorporen rigurosamente el contexto territorial, la presencia de actores armados, las dinámicas de control social y las amenazas específicas que recaen sobre las mujeres que ejercen liderazgos en zonas rurales y de difícil acceso, como lo son las mujeres étnicas de la costa pacífica nariñense y ubicadas en la zona de cordillera.
6. El envío de notificaciones de medidas a autoridades locales sin protocolos estrictos de reserva ha puesto en riesgo la integridad de algunas beneficiarias. Se requiere mejorar los mecanismos de manejo de la información y la confidencialidad en los procesos de protección, evitando que las notificaciones sean enviadas sin protocolos estrictos de reserva. Así mismo se deben implementar rutas seguras y canales exclusivos de comunicación directa con las lideresas, garantizando la protección y confidencialidad de la información.
7. Garantizar la entrega completa, simultánea y oportuna de los esquemas de protección

asignados, evitando la entrega fragmentada de elementos —como chalecos, celulares u otros insumos— o demoras injustificadas que disminuyen la efectividad de las medidas. Se requiere además implementar controles internos que aseguren el cumplimiento estricto de los tiempos y protocolos establecidos.

Al Ministerio del Trabajo

1. Las mujeres lideresas que habitan en zonas rurales, étnicas o afectadas por el conflicto armado enfrentan graves limitaciones para acceder al empleo formal y digno. La precarización laboral, la falta de garantías de seguridad social y las condiciones de exclusión por género, raza, orientación sexual e identidad de género perpetúan la desigualdad económica y limitan su autonomía. Se requiere una acción afirmativa en los programas de empleo formal dirigida específicamente a mujeres lideresas rurales, afrodescendientes, indígenas y LBT, articulados con las políticas de inclusión productiva y paz territorial.
2. La mayoría de los emprendimientos liderados por mujeres en territorios rurales, étnicos y urbanos carecen de sostenibilidad financiera, acceso a mercados y acompañamiento técnico adecuado. Se deberá fortalecer los programas de emprendimiento femenino mediante estrategias de acompañamiento técnico, líneas de crédito, fondos rotatorios de apoyo y mecanismos de comercialización que prioricen los circuitos locales y solidarios. Establecer mecanismos de monitoreo de las estrategias y su impacto en las brechas por

sexo, orientación sexual, identidad de género, etnia y territorio, para orientar decisiones de política pública basadas en evidencia.

3. Persisten las barreras estructurales de pobreza, dependencia económica y precarización laboral que profundizan los riesgos y limitan las posibilidades de autonomía y participación de las mujeres, especialmente en el Bajo Cauca Antioqueño y Urabá. Se requiere Implementar, en coordinación con la Gobernación de Antioquia, programas orientados a los territorios rurales que incorporen un enfoque diferencial, étnico y territorial, garantizando la inclusión efectiva de lideresas rurales y campesinas, así como de mujeres indígenas, afrodescendientes y LBT, en iniciativas de empleo digno y en la oferta formativa del SENA.
4. En Quibdó, la subregión del Baudó y el pacífico chocoano se registran niveles elevados de pobreza estructural y desempleo femenino, que junto con la precarización laboral, profundizan la vulnerabilidad de las lideresas y limitan su participación segura en escenarios territoriales de conflicto. Se necesita diseñar e implementar, en articulación con la Gobernación del Chocó, programas orientados al empleo formal, digno y sostenible para lideresas afrodescendientes e indígenas.

Al Ministerio de Educación Nacional

Las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos tienen un limitado acceso a la educación media y superior. Se requiere una estrategia

integral de educación inclusiva con enfoque de género, étnico y territorial que articule dos líneas de acción complementarias:

1. Ampliar la cobertura de la educación media y superior, priorizando a mujeres lideresas rurales, afrodescendientes, indígenas y LBT con programas de becas, créditos condonables y formación técnica.
2. Realizar procesos de alfabetización digital con enfoque de género para cerrar la brecha tecnológica que impide el acceso equitativo a la educación, la información y el empleo digno.

Al Ministerio de Salud y Protección Social

Las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos enfrentan un impacto en su salud física, mental y emocional debido a las violencias basadas en género, el conflicto armado, la sobrecarga de cuidado y la exposición constante a amenazas y hostigamientos. El modelo de atención integral en salud debe implementar en forma efectiva el enfoque de género, psicosocial y territorial para la atención integral de mujeres lideresas y defensoras víctimas de violencia, con presencia territorial y articulación con los entes locales.

Además, se requieren acciones para fortalecer las redes territoriales de salud mental comunitaria, con formación del talento humano en salud en atención no revictimizante y acompañamiento continuo a las mujeres en riesgo. Todas las

acciones deben contar con indicadores de salud diferenciados para monitorear el impacto de la violencia y la pobreza en la salud física y mental de las lideresas.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Perduran las limitaciones en el acceso a una vivienda digna y segura, derivadas de desplazamientos forzados, pobreza estructural, despojo territorial y exclusión en los programas existentes. Se requiere diseñar e implementar programas de vivienda prioritaria para mujeres lideresas víctimas del conflicto, garantizando acceso a subsidios y acompañamiento técnico. Dichos programas deben incorporar criterios de focalización por el ejercicio de defensa de derechos humanos en interseccionalidad con la vulnerabilidad, así como proyectos de mejoramiento de vivienda con participación de las mujeres lideresas, que integren la construcción de entornos seguros y la sostenibilidad ambiental.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Las mujeres lideresas rurales [campesinas, indígenas y afrodescendientes] continúan enfrentando barreras estructurales para acceder, gestionar y decidir sobre la tierra, debido a la desigualdad histórica de género, la informalidad en la propiedad rural, la concentración de la tierra, el desplazamiento forzado y la limitada participación, para superar estas barreras se recomienda:

1. Ampliar los programas de acceso a tierras y créditos rurales para mujeres lideresas campesinas, afrodescendientes e indígenas, con acompañamiento técnico y jurídico.
2. Promover el fortalecimiento de las economías propias y saberes tradicionales de las mujeres lideresas como parte del desarrollo sostenible.
3. Incorporar a las mujeres lideresas rurales en los Consejos de Desarrollo Rural y demás instancias de decisión sobre política agraria.

Recomendaciones Coyunturales

Las recomendaciones estructurales transforman el sistema, pero las coyunturales salvan vidas. La gravedad de la violencia en 2025 exige medidas inmediatas y diferenciadas que actúen sobre la urgencia del riesgo, mientras el Estado avanza en reformas de fondo.

A todas las Entidades territoriales (gobernaciones y alcaldías)

1. Fortalecer los mecanismos de protección para mujeres lideresas en su amplia diversidad en los planes de prevención y protección local, adoptando recursos financieros e indicadores de seguimiento.
2. Construir, validar, adoptar e implementar rutas de detección temprana y rutas de protección para salvaguardar la vida e integridad de las mujeres lideresas en su amplia diversidad, así como para garantizar su ejercicio del liderazgo.

3. Garantizar inversión pública en programas de autonomía económica de las mujeres.
4. Fortalecer las políticas locales de equidad de género y de garantía de los derechos de las mujeres, incorporando líneas de participación política que promuevan procesos e iniciativas sostenibles de fortalecimiento organizativo, con amplia cobertura territorial — particularmente en zonas rurales y de conflicto armado—, y que aseguren la estabilidad financiera y la continuidad institucional de las acciones en Nariño.

A la Gobernación de Nariño y Alcaldías Municipales.

1. Fortalecer la articulación con los municipios para la incorporación del PIGMLYD en sus planes de desarrollo y planes de acción, dado que varios entes territoriales aún no cumplen con esta obligación. Se recomienda que la Gobernación lidere un proceso de acompañamiento técnico durante el año 2026.
2. Articular con el Ministerio de la Igualdad y Equidad la focalización de los programas de autonomía económica y participación política hacia alternativas productivas lícitas para mujeres rurales y afrodescendientes, como estrategia para contrarrestar la presión ejercida por economías ilegales, incluyendo el narcotráfico y el contrabando.
3. Garantizar condiciones materiales para el ejercicio del liderazgo, fortaleciendo proyectos e iniciativas que mitiguen las restricciones de

movilidad y la coerción armada que enfrentan las lideresas en el departamento

A la Gobernación del Cauca y Municipios

1. Incorporar en el Plan Integral de Prevención y Protección Departamental acciones concretas orientadas a garantizar la seguridad individual y colectiva de las mujeres lideresas y defensoras del departamento del Cauca, desde un enfoque interseccional y diferencial, y en coherencia con las capacidades de las autoridades locales y las realidades territoriales de las siete subregiones del departamento. Estas acciones deben contemplar, de manera prioritaria, la creación, puesta en marcha y seguimiento de una ruta de atención específica para lideresas y defensoras, así como la asistencia técnica a los municipios para que puedan territorializar y adaptar dichas medidas a sus contextos particulares.
2. Fortalecer el enfoque de género en los mecanismos de articulación interinstitucional, especialmente los que actualmente funciona como la “Estrategia Interinstitucional de Protección a Líderes Sociales en el Departamento del Cauca”, EIPCA, con el fin de garantizar mayor celeridad, eficacia y coordinación en la respuesta local y departamental frente a los riesgos diferenciados que enfrentan las mujeres lideresas y defensoras.
3. Generar garantías y mecanismos de articulación que permitan fortalecer los programas nacionales, departamentales

y municipales en materia de protección y seguridad, asegurando la participación efectiva de las lideresas y defensoras del departamento. Esto incluye su vinculación en la formulación de la Política Departamental de Derechos Humanos, el funcionamiento de la Subcomisión de Género de la Mesa Territorial de Garantías creada mediante el Decreto Departamental 1224 de 2025, y la adecuada articulación de las autoridades territoriales con el Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras.

Gobernación del Chocó y Alcaldías Municipales

1. Asegurar la asignación presupuestal y la contratación del personal necesario para garantizar la operabilidad continua de la Casa Refugio en Quibdó, y avanzar con el Viceministerio de las Mujeres en la ampliación progresiva del programa “Casas para la Dignidad” hacia las subregiones del Atrato, San Juan, Baudó y Darién. Esta acción resulta especialmente relevante en un contexto marcado por la violencia estructural y el control territorial ejercido por grupos armados ilegales.
2. De igual manera, garantizar la inversión pública y la asignación de recursos específicos, con trazadores financieros, para la implementación de los planes de prevención y protección en el nivel local, así como para fortalecer

las capacidades técnicas de las entidades departamentales y municipales para la atención de casos en las 5 subregiones del Departamento.

A la Gobernación de Antioquia y Municipios

1. Ampliar la Escuela Política “Rosita Turizo”, garantizando la participación efectiva de mujeres lideresas —en especial rurales y campesinas— mediante la adopción de acciones afirmativas que fortalezcan su acceso a espacios de liderazgo político. Esta ampliación debe contemplar garantías logísticas adecuadas, incluyendo transporte, hospedaje y alimentación; medidas para cerrar las brechas de conectividad en zonas rurales; y condiciones que aseguren una participación segura, continua y libre de barreras para mujeres con vocación de incidencia política.
2. Fortalecer la articulación con el Ministerio de Educación y el SENA para expandir los programas de alfabetización digital con enfoque de género hacia las zonas rurales y de mayor riesgo. Estos programas deben garantizar el acceso a herramientas y competencias digitales para las lideresas rurales y comunales, con el fin de fortalecer sus capacidades para enfrentar la estigmatización, la desinformación y las brechas tecnológicas que limitan su participación efectiva en espacios institucionales y comunitarios.

Las mujeres que ejercen liderazgo, defensa de los derechos humanos y vocerías comunitarias y organizativas en los departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia y Chocó llevan a cabo una labor heroica de lucha, en defensa de sus comunidades y sus territorios, en contextos azotados por la desprotección social, la violencia estructural, armada y simbólica. Su labor se desenvuelve frente a un Estado y unas autoridades, que, si bien expresan voluntad y buenas intenciones con anuncios de programas y medidas, estas al final muestran un bajo porcentaje de implementación práctica.

En los territorios donde las lideresas y sus comunidades demandan la presencia institucional, esta resulta fragmentada, sin adecuación a enfoques de género e interseccionales. Con ello, se perpetúa la vulnerabilidad de quienes, en muchos casos, son las únicas personas encargadas de defender la vida, el territorio y los derechos fundamentales de la población.

Por todo lo anterior, resulta urgente que las autoridades asuman con responsabilidad y compromiso el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo. Este informe no solo evidencia las brechas y desafíos institucionales, sino que ofrece rutas claras para la acción estatal a favor de las lideresas sociales y sus comunidades. Desde la Defensoría del Pueblo, se hace un llamado vehemente a los gobiernos nacional y territoriales, para que prioricen la protección integral de las lideresas, garanticen su acceso efectivo a la justicia, y se fortalezca su participación política, así como oportunidades de dignificación económica y social. La Defensoría del Pueblo invita a todas las entidades a convertir estos hallazgos y debilidades identificadas en este informe, en una hoja de ruta para la transformación de las comunidades rurales, étnicas y campesinas, reconociendo que, proteger a sus mujeres y voceras legítimas, es proteger la democracia, la paz y la dignidad del pueblo colombiano.

Referencias

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). [varios años]. Recomendaciones y pronunciamientos sobre la protección de defensoras y defensores de derechos humanos. Organización de los Estados Americanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [2021]. Efectos del cumplimiento total de recomendaciones estructurales: Casos con informes de fondo publicados [Serie Diálogos — Cuadernillo de seguimiento n.º 1]. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/Publicaciones/2021/01_cuadernillo_seguimiento_es.pdf

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). [2015]. Recomendación general No. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. Naciones Unidas: <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no33-womens-access-justice>

Congreso de la República de Colombia. Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1719 de 2014. Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 600 de 2000 para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado.

Congreso de la República de Colombia. Ley 24 de 1992 que estableció la organización y el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer [Convención de Belém do Pará]. [1994]. Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994. Organización de los Estados Americanos: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). [1979]. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Naciones Unidas: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia SU546-23. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Constitucional. [2023]. Sentencia SU546-23. M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Defensoría del Pueblo de Colombia [2025] Cauca: voces que resisten 2024-2025. En: <https://www.defensoria.gov.co/es/web/guest/-/defensoria-del-pueblo-presenta-radiografia-sobre-vulneracion-de-derechos-humanos-en-el-cauca>

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2021]. Resolución 1455. Por medio de la cual se definen lineamientos para la magistratura moral.

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2022a]. Informe defensorial de riesgo colectivo de lideresas y defensoras de derechos humanos del departamento de Antioquia. Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2022b]. Informe defensorial de riesgo colectivo de lideresas y defensoras de derechos humanos del departamento de Nariño. Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2022c]. Informe defensorial de riesgo colectivo de lideresas y defensoras de derechos humanos del departamento del Cauca. Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2022d]. Informe defensorial de riesgo colectivo de lideresas y defensoras de derechos humanos del departamento del Chocó. Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2023]. Alerta Temprana de Inminencia No. 036-2023. Sistema de Alertas Tempranas [SAT] – Defensoría del Pueblo de Colombia.

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2024]. Alerta Temprana No. 030-2024. Sistema de Alertas Tempranas [SAT] – Defensoría del Pueblo de Colombia.

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2025]. Alerta Temprana No. 007-2025. Sistema de Alertas Tempranas [SAT] – Defensoría del Pueblo de Colombia.

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2025]. Cauca: Voces que resisten. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3499940/Informe_Cauca-Voces-que-resisten-2024-2025.pdf

Defensoría del Pueblo. Resolución 1455. Por medio de la cual se definen lineamientos para la magistratura

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE [2024]. Proyecciones de población 2024.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Dirección Regional Nariño. Respuesta a solicitud de información radicado No: 202511000000165721. [vía correo electrónico].

Instrumento de Recolección de Información. [2025]. Documento diligenciado por el Viceministerio de la Mujer; Ministerio del Interior; Gobernaciones de Antioquia, Cauca y Nariño; y las Alcaldías de los municipios de Cáceres, Tarazá, Zaragoza, Mutatá, Turbo, Nechí, El Bagre, Cauca, Popayán, Corinto, Caloto, El Tambo, Argelia, Cumbal, Barbacoas, Pasto, El Charco, Tumaco, Samaniego, Olaya Herrera y Alcaldía de Quibdó. Documento inédito. Defensoría del Pueblo de Colombia.

Ministerio de Defensa – Dirección de Derechos Humanos y DIH. Respuesta a solicitud de información radicado No: No. RS20250704133697. [vía correo electrónico].

Ministerio de Trabajo – Oficina Asesora de Planeación. Respuesta a solicitud de información radicado No: No. 08SE2025110000000039935. [vía correo electrónico].

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. [20 de diciembre de 1993]. Resolución 48/134. Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París).

Organización de Las Naciones Unidas [ONU]. Resolución 48/134. Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París).

Organización de las Naciones Unidas. [1966]. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PIDESC]: <https://www.ohchr.org/es/instrumentsmechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Organización de los Estados Americanos [OEA]. [1994]. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer [Convención de Belém do Pará]. Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>.

Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA Dirección Regional Antioquia. Respuesta a solicitud de información radicado No: CPE No. 05-9-2025-025211. [vía correo electrónico].

Unidad Nacional de Protección – Subdirección de Evaluaciones de Riesgos. Respuesta a solicitud de información radicado No: No. MEM-2025-0010722. [vía correo electrónico].



www.defensoria.gov.co