



ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN A PERSONAS EN RIESGO

ESTUDIO SECTORIAL

Elaborado por:

Esteban David Ramírez Montejo
Oscar Eduardo Revelo Cadena

Profesionales

Contraloría Delegada para el Sector Defensa y Seguridad
Dirección de Estudios Sectoriales

David Alberto García Arango
Lemy Bran Piedrahita

Investigadores

Corporación Universitaria Americana

José Vicente Casas Díaz
Director de Estudios Sectoriales

Julio de 2023

86113-059-05

Estudio Sectorial

Análisis de la Política Pública de Protección a Personas en Riesgo

Fecha de elaboración: [12 de julio de 2023]

Ajustes equipo de trabajo: [17 de agosto de 2023]

Revisión: José Vicente Casas Díaz - Director de Estudios Sectoriales

Fecha de la revisión: [15 de julio de 2023]

Revisión: Luis Eduardo Parra Rodríguez - Contralor Delegado Sectorial

Fecha de la revisión: [28 de julio de 2023]

Contenido

Índice de Siglas	3
Resumen	4
Introducción	5
Hipótesis	9
Capítulo I. Estado del arte sobre la violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia	11
Capítulo II. Marco normativo y de política pública sobre la protección a personas y comunidades en riesgo	19
Capítulo III. Análisis de la eficacia y eficiencia en la asignación e implementación de medidas de protección	58
Conclusiones	95
Bibliografía	99

Índice de Siglas

CERREM:	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPRAT:	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Corte IDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CGR:	Contraloría General de la República
CTAR:	Cuerpos Técnicos de Análisis de Riesgo
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
DIPRO:	Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional
DIH:	Derecho Internacional Humanitario
GAO:	Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley
GVP:	Grupo de Valoración Preliminar
JEP:	Jurisdicción Especial para la Paz
OEA:	Organización de los Estados Americanos
PAO:	Plan de Acción Oportuna de prevención individual y colectiva para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas
PDET:	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PND:	Planes Nacionales de Desarrollo
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SAT:	Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo
SIDH:	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SPI:	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
TRS:	Talleres Regionales de Seguimiento
UARIV:	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNP:	Unidad Nacional de Protección
URT:	Unidad de Restitución de Tierras

Resumen

El presente estudio sectorial tiene como objetivo analizar el diseño e implementación de la política pública de protección a personas en riesgo, en el periodo entre 2019 y 2022. Consta de tres capítulos: el primero, presenta un estado del arte sobre la violencia contra defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, a partir de la revisión de estudios académicos que identifican los principales factores que han influido en esta problemática y el papel del Estado frente a los mismos. El segundo, contiene el marco normativo y de política pública, en el cual se describen y analizan los mecanismos e instancias institucionales vigentes, se revisan las estrategias y acciones propuestas en los últimos dos planes nacionales de desarrollo, al igual que sentencias de la Corte Constitucional, y pronunciamientos de organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), sobre el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano para garantizar la vida e integridad de esta población. El tercero, da cuenta del análisis de la eficacia y eficiencia en la asignación e implementación de medidas de protección; aquí se examinan las solicitudes presentadas por personas y colectivos, las evaluaciones de riesgo realizadas y el otorgamiento de dichas medidas. Posteriormente, se calculan los costos de las medidas para cada una de las poblaciones objetivo de la política y se determina si existe una relación con los niveles de riesgo. Por último, se presentan las conclusiones del estudio.

Palabras clave: Derechos humanos, políticas públicas, líderes sociales

Abstract

This sectoral study aims to analyze the design and implementation of public policy for the protection of people at risk, in the period between 2019 and 2022. It consists of three chapters: the first, presents a state of the art on violence against human rights defenders and social leaders in Colombia, from the review of academic studies that identify the main factors that have influenced this problem and the role of the State in front of them. The second contains the normative and public policy framework, which describes and analyzes the existing institutional mechanisms and instances, reviews the strategies and actions proposed in the last two national development plans, as well as judgments of the Constitutional Court, and pronouncements of organizations of the Inter-American Human Rights System, on the fulfillment of the commitments of the Colombian State to guarantee the life and integrity of this population. The third reports on the analysis of the effectiveness and efficiency in the allocation and implementation of protection measures; here the applications submitted by individuals and groups, the risk assessments carried out and the granting of such measures are examined. Subsequently, the costs of the measures are calculated for each of the target populations of the policy and it is determined if there is a relationship with the levels of risk. Finally, the conclusions of the study are presented.

Key words: Human rights, public policy, social leaders

Introducción

La información recopilada por la Defensoría del Pueblo en los últimos cinco años, da cuenta de 854 asesinatos de defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia; de estos, 215 sucedieron en 2022, siendo el año con mayor número de casos, lo cual constituye una tragedia inaceptable y refleja la debilidad estructural del Estado para garantizar los derechos a la vida e integridad de las personas que ejercen actividades necesarias para la dignificación humana.

Los referidos crímenes se cometieron, principalmente, contra 243 líderes de juntas de acción comunal, 171 líderes indígenas, 135 líderes comunitarios, 98 líderes campesinos, 43 líderes de comunidades afrodescendientes, 22

dirigentes sindicales, 20 servidores públicos, 19 activistas ambientales y 16 activistas de derechos humanos¹. Por ende, es evidente la magnitud de la violencia contra las personas que trabajan en beneficio de sus comunidades y promueven la construcción de procesos democráticos.

Asimismo, en este periodo ocurrieron otras conductas contra la seguridad de esta población, entre ellas: 3.722 amenazas, 214 atentados, 73 desplazamientos forzados, 24 detenciones arbitrarias, 16 desapariciones, 16 secuestros y 14 extorsiones, las cuales han sido cometidas principalmente por grupos armados al margen de la ley y por delincuencia común. Los crímenes contra defensores y líderes sociales se han concentrado en algunos departamentos del país, según la Defensoría del Pueblo; entre ellos Cauca, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Putumayo y Norte de Santander, y, específicamente, en municipios donde confluyen factores de riesgo, entre los que sobresalen, disputas por el control territorial entre grupos armados ilegales, presencia de economías ilícitas (cultivos de coca y zonas de extracción ilegal de minerales) y fenómenos de violencia electoral.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana 019 de 2023 sobre los riesgos que implican la labor de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y sus organizaciones. El documento identifica factores de vulnerabilidad institucional y social que pueden favorecer la ocurrencia de hechos de violencia, entre los cuales están: a) conflictos por el control territorial y el uso del suelo, b) estigmatización de la actividad de los defensores y líderes, c) expansión de poderes ilegales y d) secuelas de la pandemia del Covid-19. De igual forma, analiza capacidades institucionales y sociales que pueden reducir dichos factores de vulnerabilidad, entre ellas: a) capacidades de autoprotección de las comunidades, b) acompañamiento de organizaciones internacionales y c) visibilización del problema ante la opinión pública.

Las alertas hacen parte de un conjunto de mecanismos e instancias interinstitucionales orientadas a la prevención y protección de personas y comunidades en riesgo; de tal manera, son un insumo para el desarrollo del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, el cual está integrado por varios actores, con la coordinación del Ministerio del Interior, entre los que están: el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección (UNP), la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y las Consejerías Presidenciales para los Derechos Humanos y el Posconflicto. Con base en estas alertas, el Ministerio del Interior debe articular a entidades nacionales y territoriales con

¹ Según las estadísticas del Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

el fin de dar respuesta oportuna a los riesgos identificados y, posteriormente, realizar un seguimiento a su implementación.

Otros mecanismos e instancias interinstitucionales se dan en el marco de la Ruta de Protección de la UNP, la cual consiste en un conjunto de procedimientos para la asignación e implementación de medidas de protección a personas y comunidades cuya vida e integridad esté en riesgo debido a las actividades sociales, políticas y humanitarias que realizan o en virtud del cargo que ejercen. Estas medidas son otorgadas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), conformado por varias entidades y presidido por el Ministro del Interior. Las referidas medidas de protección pueden ser individuales (personal de escolta, vehículos, chalecos antibalas, equipos de comunicaciones, auxilios de transporte y reubicación, entre otras.), o colectivas (fortalecimiento de capacidades organizativas, apoyos para la construcción de infraestructura de seguridad, servicios de atención psicosocial, apoyo a actividades de denuncia, etc.).

De igual forma, se han formulado documentos de política pública sobre el tema en los últimos cinco años, entre los que sobresalen el Plan de Acción Oportuna de prevención individual y colectiva para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO), y el CONPES 4063 de 2021 "Política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos", el cual está vigente. Ambos documentos definen estrategias y líneas de acción encaminadas a fortalecer la capacidad institucional de prevención y protección de esta población, intervenir en los territorios con mayor problemática, mejorar los procesos de investigación, juicio y sanción de los agresores, adelantar campañas de divulgación y acciones pedagógicas orientadas a reducir la estigmatización, y reconocer la labor de los defensores y líderes sociales.

En el año 2022, la UNP comprometió un presupuesto de \$1,6 billones para coordinar y ejecutar la prestación de servicios de protección. Un 77,7% de los recursos se empleó en la adquisición de bienes y servicios para el funcionamiento de las medidas de protección (\$1,24 billones), las cuales incluyeron principalmente, la contratación de escoltas, el alquiler de vehículos, los gastos de desplazamiento y suministro de combustibles, chalecos antibalas y equipos de comunicación; 10,2% se destinó a gastos de comercialización y producción (\$162.838 millones), asociados a convenios interinstitucionales, para brindar servicios de seguridad a funcionarios públicos y 6,5% a gastos de personal (\$103.211 millones) que, en su mayoría, corresponden a la remuneración de los agentes de protección de la planta de personal de la Entidad.

Posteriormente, el gasto registró las transferencias corrientes con un 4,3% (\$68.358 millones), dirigidas a: i. auxilios de transporte y reubicación temporal para personas en riesgo extraordinario y extremo, ii. blindaje de propiedades e instalación de sistemas de seguridad para beneficiarios de las medidas de protección y iii. pagos de sentencias y conciliaciones derivadas de procesos judiciales en contra de la entidad. Y finalmente, aparecen los proyectos de inversión, los cuales ejecutaron un 0,4% del presupuesto (\$6.998 millones). Los proyectos se dividen en los relacionados con el mejoramiento de procesos institucionales de la ruta de protección (\$3.517 millones) y los dedicados a aspectos administrativos de la Entidad, como la modernización de la gestión documental y la aplicación del modelo integrado de planeación y gestión (\$3.481 millones).

El presente estudio, ante el panorama descrito, busca profundizar los conocimientos sobre la política pública de protección a personas en riesgo. En consecuencia, analiza si sus mecanismos e instancias interinstitucionales responden de forma coherente a los factores que han influido en la violencia contra esta población, con énfasis en los defensores de derechos humanos y líderes sociales. Asimismo, analiza sus principales resultados, que van desde las evaluaciones de riesgo hasta la implementación de las medidas de protección, tanto individuales como colectivas, a cargo de la UNP, con el fin de conocer si la política ha sido eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos. De esta manera, se ofrece un insumo que contribuye a la veeduría ciudadana sobre la gestión pública, brinda nuevos elementos de análisis al Gobierno Nacional y orienta las labores de control fiscal que adelanta la Contraloría General de la República (CGR).

El estudio sectorial se divide en tres capítulos. El primero presenta un estado del arte sobre la violencia reciente contra defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, a partir de la revisión de artículos académicos que identifican los principales factores relacionados con los crímenes contra estas poblaciones, las características de las víctimas y el papel del Estado frente a esta problemática.

El segundo capítulo aborda el marco normativo y de política pública, a través de una descripción y análisis de los mecanismos e instancias interinstitucionales vigentes, al igual que la revisión de las estrategias y acciones propuestas en los últimos dos planes nacionales de desarrollo, seguido por el estudio de sentencias de la Corte Constitucional, así como de pronunciamientos recientes de organismos del SIDH, sobre el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano, en materia de protección a estas poblaciones.

El tercer capítulo comprende el análisis de la eficacia y eficiencia en la asignación e implementación de medidas de protección por parte de la UNP. Inicialmente, se examina el comportamiento de las solicitudes de protección individuales y colectivas, entre los años 2019 y 2022; luego, se revisan las evaluaciones de riesgo adelantadas por la Entidad y los niveles de riesgo identificados para cada una de las poblaciones objetivo; después se valoran las implementaciones de medidas de protección por parte del CERREM y su distribución entre medidas duras, blandas y apoyos económicos. En otro apartado, se analizan los costos de las medidas implementadas, entre 2021 y 2022, y su distribución por tipos de medidas y grupos poblacionales. Posteriormente, se calculan los costos anuales por beneficiario y se hace un análisis de correlación para establecer si existe un vínculo con los niveles de riesgo identificados en las evaluaciones a cargo de la UNP.

En la elaboración del estudio se utilizó información documental y estadística suministrada por la UNP, el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo, y respecto a la información presupuestal se consultaron reportes del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es importante señalar que, en relación con la información estadística, se presentaron limitaciones en la construcción de indicadores, por cuanto no existe un sistema único que reporte la gestión de cada solicitud de protección; al contrario, existen reportes separados para cada procedimiento de la UNP: a) atención inicial de las solicitudes por parte del Grupo de Atención al Ciudadano, b) realización de los estudios de riesgo a cargo de la Subdirección de Evaluación del Riesgo y c) implementación de medidas y costos, manejado por la Subdirección de Protección.

Hipótesis

- La violencia contra los defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia se ha agudizado en los últimos cinco años, como consecuencia de diversos factores, donde sobresalen el reacomodamiento territorial de grupos armados ilegales después de la desmovilización de las FARC-EP y la intervención de poderes regionales para preservar sus intereses económicos y evitar el surgimiento de actores políticos.
- Desde los años noventa, el Estado colombiano ha diseñado múltiples planes y programas encaminados a la prevención y protección de la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas en riesgo, lo cual se ha

traducido en un amplio conjunto de mecanismos e instancias institucionales. Sin embargo, no han logrado una coordinación, ni acciones efectivas que permitan reducir las amenazas sobre esta población.

- El Gobierno Nacional ha expedido diferentes decretos que reglamentan los procesos para la asignación y operación de las medidas de protección individuales y colectivas, observándose una duplicación de algunos de sus mecanismos, al igual que una sobreposición de instancias institucionales que cumplen propósitos similares, afectando la correspondencia que debe existir entre las obligaciones y las entidades responsables.

- De acuerdo con los pronunciamientos emitidos por organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la jurisprudencia reciente, el Estado colombiano exhibe fallas que han generado un incumplimiento de sus compromisos sobre protección a la vida e integridad de los defensores de derechos humanos y líderes sociales, por lo que han conminado a las entidades a tomar acciones integrales para subsanar los factores generadores de violencia.

- La mayoría de las solicitudes de medidas de protección individuales y colectivas radicadas por defensores de derechos humanos y líderes sociales, aunque cumplen con los requisitos exigidos, no pasan oportunamente a la etapa de evaluación del riesgo. Así mismo, un porcentaje importante de los casos identificados con riesgo extraordinario y extremo no cuentan con las medidas que fueron recomendadas por el CERREM, siendo situaciones que comprometen la vida e integridad de esta población.

- Los recursos presupuestales ejecutados en el funcionamiento de las medidas de protección dirigidas a altos funcionarios y exfuncionarios del Estado superan ampliamente a los recursos empleados en la protección de defensores de derechos humanos y líderes sociales. Esta diferencia también se presenta en los costos promedio de las medidas, que en el caso de los primeros se concentra en vehículos y escoltas, mientras que, en los segundos, el mayor componente son los equipos de comunicaciones.

- Un porcentaje importante de defensores de derechos humanos y líderes sociales, que fueron diagnosticados con riesgo extraordinario y extremo, no cuenta actualmente con esquemas acordes a su situación de seguridad; así mismo, existe un alto número de solicitantes y beneficiarios de medidas de protección que han sido víctimas de homicidios y otras vulneraciones a su integridad, afectando sobre todo a personas firmantes del Acuerdo de Paz, lo que refleja fallas en la implementación de esta política.

Capítulo I.

Estado del arte sobre la violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia

La violencia constituye un denominador común en la historia de la sociedad colombiana desde el inicio de su vida republicana, situación que refleja la complejidad que ha caracterizado el trámite de sus diferencias y la construcción de un proyecto conjunto. No en vano, como refiere Cartagena (2016), el siglo XIX dejó al país las batallas en búsqueda de la independencia, 14 guerras civiles internas, dos confrontaciones con Ecuador, y, en el ocaso de ese siglo, la Guerra de los Mil Días.

Por su parte, el siglo XX presentó una de las mayores expresiones de la violencia, con situaciones que transitaron de las confrontaciones por motivos políticos, en medio del bipartidismo dominante durante la primera mitad del siglo, al surgimiento de movimientos guerrilleros y, posteriormente, de grupos paramilitares y carteles de narcotráfico durante los años setenta; condiciones que le han costado al país el conflicto armado más prolongado de América Latina, sumado a unos elevados costos humanos, sociales, ambientales y económicos (Cartagena, 2016).

Por tal motivo, antes de analizar este fenómeno en el país, es necesaria una parada obligatoria para entender el contexto en el cual emergen otras manifestaciones de violencia estructural y directa, en palabras de Galtung y Höivic (1971), donde una de las más importantes tiene que ver con el asesinato de defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia durante los últimos cinco años, lo cual se identifica en la literatura académica consultada dentro del presente estudio.

En este sentido, para dar cuenta del estado del arte alrededor de este tema, se exponen a continuación algunas investigaciones que se han realizado recientemente, brindando un panorama de la problemática que motiva la política pública de protección a personas en riesgo. En primer lugar, se abordan las características de este fenómeno en Colombia y los factores comunes identificados en la violencia contra líderes sociales y defensores de derechos, así como los principales diseños metodológicos y reflexiones que pueden derivarse de este ejercicio.

1.1. Características y factores de la violencia

La violencia ejercida contra líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia es un problema relevante para la sociedad; prueba de ello, es el interés de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la CIDH, junto a los movimientos sociales del país y la Defensoría del Pueblo a partir de su sistema de alertas tempranas, tal como lo señala el informe presentado por Ball, Rodríguez y Rozo (2018), con base en investigaciones realizadas por Dejusticia y Human Rights Data Analysis Group.

Esta situación si bien no es reciente, ha ganado mayor visibilidad luego del proceso de desmovilización de las FARC-EP² y el Acuerdo de Paz suscrito por el Estado colombiano con este movimiento guerrillero; dado el aumento sostenido de los crímenes contra líderes sociales y defensores de derechos humanos después del año 2018, lo que obedece entre diversas razones al proceso de reacomodamiento de grupos armados ilegales, toda vez que las guerrillas desmovilizadas abandonaron los territorios donde históricamente tenían presencia, y se originaron disputas entre actores armados residuales para controlar tanto poblaciones como economías ilícitas (Ball, Rodríguez y Rozo, 2018), (Nocua, 2019) y (Merizalde y Ucrós, 2018).

No obstante, las nuevas confrontaciones por el control de los territorios, abandonados tras el proceso de desmovilización y el Acuerdo de Paz, tienen imbricados asuntos que complejizan el análisis de los factores que influyen en el asesinato de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, lo que lleva a reconocer que dichas manifestaciones de violencia están relacionadas también con la posición geográfica de los territorios, la clase de recursos disponibles y las posibilidades de conexión con otras zonas consideradas como estratégicas por los actores armados, para el tráfico de drogas y minerales (Pérez, 2018) y (Marín y Vélez, 2021).

Así las cosas, tal como explica Cárdenas (2023) la manera como se presenta este tipo de violencia en Colombia es diferenciada según la zona geográfica, lo que permite establecer que departamentos como Norte de Santander, Cauca y Antioquia³ son las zonas con mayor concentración de crímenes contra esta población, en lo que según el autor no sólo inciden sus características económicas, sino también la presencia de cultivos ilícitos, actividades extractivas como la minería y un fuerte ejercicio de movilización por la defensa de los derechos de las comunidades y territorios, como por

² Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo

³ De acuerdo con las cifras del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, entre 2018 y 2022. Estos departamentos registraron 1.117 conductas vulneradoras de los derechos de esta población (22,1% del total) distribuidos así: Norte de Santander (487), Cauca (392) y Antioquia (238). Otros departamentos que también registraron un alto número de estos hechos fueron: Chocó (211), Nariño (207) y Putumayo (192).

ejemplo, la representación de víctimas en procesos de restitución de tierras que fueron despojadas por grupos armados.

De esta forma, como afirman Zuluaga e Insuasty (2019), el asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia no puede verse de manera aislada, toda vez que responde a un patrón estructural de violencia; estos investigadores al igual que Cárdenas (2023) coinciden en señalar la presencia de este fenómeno en los departamentos de Norte de Santander, Cauca y Antioquia, pero también refieren a otras regiones como Nariño, Chocó, Valle del Cauca y Córdoba; donde el patrón de conexión de dichos crímenes guarda relación con el tipo de economías allí localizadas ; por lo que, como bien manifiesta Bosa (2020), la violencia política en Colombia constituye una estrategia para el control territorial.

Por otro lado, aunque gran parte de los estudios han coincidido en la incidencia que tienen sobre este problema el crimen organizado y los negocios ilegales, también es pertinente considerar los planteamientos de Albarracín et al. (2020), quienes señalan que este tipo de asuntos tienden a desconocer la influencia de la dinámica electoral local en los asesinatos contra esta población. No en vano, los poderes políticos y económicos que se establecen en los territorios defienden intereses particulares, por lo que la participación de las comunidades en los espacios de toma de decisiones puede ir en contravía de las intenciones de estos poderes locales; idea que también se formula en el estudio de Gutiérrez et al. (2020).

Ahora bien, con relación a las características de los líderes asesinados, la literatura consultada coincide en identificar que la mayoría de las víctimas son campesinos, miembros de colectivos indígenas y líderes comunitarios; específicamente dedicados a la defensa de los derechos humanos de sus comunidades, la protección de sus territorios y la conservación del medio ambiente, como describen los trabajos de Pérez (2018), Cárdenas (2023), Orjuela (2019) y Zabala (2021). Esta caracterización también es corroborada en el último informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz elaborado por la Defensoría del Pueblo (2023)⁴.

El estudio de Orjuela (2019) hace referencia a como la divulgación de estos acontecimientos lleva a que los nombres de las víctimas se oculten o sean mencionados superficialmente y por tal motivo, se deshumanicen las implicaciones que existen detrás de sus muertes, además de evidenciar las dificultades por parte del Estado, para proteger a quienes desarrollan el

⁴ Según el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), durante el año 2022 fueron asesinados 215 defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, entre los que están 66 miembros de juntas de acción comunal, 42 líderes indígenas, 39 líderes comunitarios y 13 líderes de organizaciones campesinas.

liderazgo social en las regiones; de hecho, de acuerdo con Pérez (2018), a estas falencias deben adherirse las limitaciones para identificar a los autores intelectuales de dichos asesinatos, y con ello los problemas para lograr justicia y garantías de no repetición.

Adicionalmente, otras variables de interés emergen para entender la violencia contra los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país, como las abordadas en el estudio de Merizalde y Ucrós (2018), quienes identifican que la persona líder presenta una mayor probabilidad de ser asesinado cuando sus acciones de activismo se ubican en territorios con siembras de coca, con un incremento de la probabilidad en 20%; además de la confluencia de otros elementos como actividades de restitución de tierras y sustitución de cultivos ilícitos, como afirman también Rozo y Ball (2019), Rincón (2019) y Gutiérrez et al. (2020).

Finalmente, se destacan otros elementos que permiten caracterizar la violencia contra esta población, los cuales comprenden: 1. El modo como operan los perpetradores. 2. El tipo de liderazgo ejercido. Y 3. La forma como los asesinatos, atentados y amenazas desincentivan procesos de activismo y participación política de las demás personas. El primer elemento es examinado en el estudio de Castiblanco (2019), el cual revela que más del 40% de los casos documentados sobre este fenómeno, muestra que las víctimas fueron vigiladas por los criminales y los homicidios ocurrieron cuando los líderes se hallaban en sus viviendas.

El segundo elemento indica que la mayoría de los tipos de liderazgo ejercidos corresponde a la defensa de derechos ambientales, condicionados a la representación de un colectivo y al cuidado del territorio como “sujeto” de especial protección, según los activistas, como lo muestran Garcés et al. (2022) y Osorio (2018). El tercer elemento señala la influencia que, en el asesinato de los líderes, han tenido su escasa protección y acceso a garantías por parte del Estado, siendo factores que pueden desincentivar la participación política y el liderazgo para la defensa de las personas y los territorios que habitan (Orjuela, 2019) y (Marín y Vélez, 2021).

Además, tal como lo establece Vargas et al. (2021), la debilidad del Estado para hacer presencia integral en las zonas que antes fueron ocupadas por actores armados, como las FARC-EP, constituye una oportunidad para que nuevos agentes paraestatales hagan presencia en dichos territorios. En consecuencia, debe considerarse que los procesos de desmovilización no garantizan que la totalidad de las estructuras armadas abandonen dicha actividad, ya que, al parecer, existen fuertes incentivos para recuperar las zonas abandonadas. De hecho, tal como lo presentan estos autores, la

ausencia del Estado en estas regiones, influye en los asesinatos de defensores y líderes sociales y en el incremento de la deforestación.

Las debilidades señaladas al poder infraestructural del Estado en estos territorios se resumen en bajos niveles de acceso a servicios básicos para la población (educación, salud, saneamiento básico, infraestructura vial, entre otros), por lo que representan un reto para la transformación del país en el largo plazo. Igualmente, de acuerdo con un estudio coordinado por la Comisión Colombiana de Juristas (2020), deben sumarse unos elementos de orden institucional referentes a los mecanismos jurídicos ideados con posterioridad al Acuerdo de Paz con las FARC-EP y otros que venían en funcionamiento⁵, donde la existencia de amplias diferencias entre sectores políticos se traduce en limitaciones para alcanzar consensos entre los gobiernos y la sociedad en la implementación efectiva de estos mecanismos.

De esta forma, ante la falta de una intervención eficaz del ejecutivo y de la sociedad civil para superar estos problemas, el poder judicial ha tenido que actuar mediante acciones que posibiliten el respeto a la vida e integridad de los líderes sociales y defensores de derechos humanos. En tal sentido, la justicialidad, reflejada en el trámite de acciones de tutela que muestran las múltiples denuncias por las afectaciones a las personas en riesgo, derivadas de la inoperancia de agentes estatales, parece ser el único camino para quienes su actividad social y política representa un riesgo inminente de perder la vida (Comisión Colombiana de Juristas, 2020).

1.2. Diseños metodológicos empleados en los estudios

A partir de la literatura examinada, se encuentra que la mayoría de los trabajos sobre la violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia, se han orientado a partir de diseños metodológicos cualitativos (9 de los 18 consultados fueron elaborados bajo este enfoque), seguidos de diseños cuantitativos (8 documentos) y en menor medida, bajo enfoques mixtos (sólo 1 del total consultado).

En este sentido, en los ejercicios orientados por diseños cualitativos se identifica que suelen basarse en un fuerte ejercicio de revisión de fuentes documentales y datos que sustentan el comportamiento de los asesinatos de los líderes y defensores, así como los factores recurrentes en función de los tipos de liderazgo que tienen mayor vulnerabilidad y las zonas geográficas donde ocurren las violaciones contra sus derechos, como puede constatar

⁵ Entre los primeros sobresale el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, y entre los segundos, destaca la Mesa Nacional de Garantías.

en las investigaciones de Pérez (2018), Nocua (2019), González et al. (2022), Orjuela (2019), Rincón et al. (2017), Zuluaga e Insuasty (2019), Garcés et al. (2022), Castañeda (2021) y Castiblanco (2019).

De ellos, conviene resaltar la consistencia metodológica del estudio realizado por Pérez (2018), quien a partir de un marco epistémico de teoría crítica del desarrollo aborda el problema de los líderes sociales en el país, además de emplear informes estatales y de organizaciones que hacen presencia en los territorios, complementando el ejercicio con entrevistas aplicadas a líderes afrocolombianos. También destaca el ejercicio llevado a cabo por Orjuela (2019), quien emplea la teoría del modelo en espiral de Sikkink y Risse (1999; citado por Orjuela, 2019), en el cual se analizan las normas internacionales sobre derechos humanos y los cambios que se presentan al interior de un Estado, esto es, el nivel de apropiación en el ordenamiento político y jurídico nacional en comparación con las disposiciones pactadas internacionalmente sobre el asunto; en este caso, en perspectiva de la garantía de derechos de los líderes sociales.

Igualmente, hay que destacar el ejercicio desarrollado por Castiblanco (2019), quien brinda elementos metodológicos valiosos, toda vez que, pese a constituir un estudio de caso, aborda una de las regiones del país donde mayor número de asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos se han presentado: Corinto, en el departamento de Cauca, con un robusto análisis de fuentes secundarias.

De otro lado, los estudios cuantitativos se caracterizan, en su mayoría, por el uso de modelos teóricos a partir de los cuales se estima el grado de relación entre determinadas variables, como: ubicación geográfica, tipo de economías existentes y tipos de derechos defendidos por los líderes. Para cuantificar el número de asesinatos de esta población, emplean en su mayoría datos que provienen de fuentes oficiales del gobierno colombiano o de organizaciones no gubernamentales que adelantan seguimiento a esta problemática, tal como lo atestiguan los trabajos de Ball, Rodríguez y Rozo (2018), Cárdenas (2023), Zabala (2021), Merizalde y Ucrós (2018), Osorio (2018), Bosa (2020) y Gutiérrez et al. (2020).

Entre ellos sobresalen las aproximaciones de Ball, Rodríguez y Rozo (2018) quienes emplearon un método bayesiano no paramétrico de clase latente y captura – recaptura, considerando su utilidad para el trabajo con datos que usualmente no se encuentran parametrizados, como sucede con los reportes de asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país, los cuales pueden variar significativamente entre cada una de las entidades que los reportan; por lo que este método ha resultado de gran

utilidad en otros campos, como la demografía, para el conteo de personas o en la ecología, para el registro de especies animales.

Del mismo modo, el estudio de Cárdenas (2023) presenta elementos interesantes en su diseño metodológico, toda vez que, mediante el análisis de 905 noticias publicadas en diferentes medios de comunicación nacionales e internacionales, da cuenta de la forma como se lleva a cabo la narración de los asesinatos de líderes sociales en Colombia. Mientras que el trabajo de Zabala (2021), sustentado en un modelo de diferencias en diferencias permite evidenciar estadísticamente el incremento en 16,7 puntos porcentuales en el asesinato de líderes y defensores en las zonas abandonadas por las FARC, una vez suscrito el Acuerdo de Paz con el Estado colombiano.

Por su parte, la investigación de Merizalde y Ucrós (2018) contribuye mediante un modelo PROBIT y un ejercicio de regresión lineal con paneles de datos, para identificar las características de los municipios del país con mayor probabilidad de homicidios contra líderes y defensores, en donde la presencia de cultivos de coca incrementa en un 20% el riesgo de ser asesinados, para quienes ejercen liderazgos sociales en dichos territorios.

Finalmente, conviene señalar que, de los trabajos consultados, sólo el realizado por Marín y Vélez (2021) estuvo orientado por un diseño mixto, en el cual, mediante una revisión documental y un ejercicio de correlación de variables, los autores explican no solamente como el reacomodamiento de los grupos armados ilegales, a partir del proceso de desmovilización de las FARC, influyó en el asesinato de líderes sociales en Colombia, sino también el estigma del que han sido objeto estos activistas históricamente en el país, incluso por parte de representantes del Gobierno, además de la incapacidad estatal para prevenir e intervenir los conflictos.

1.3. Reflexiones del ejercicio

A partir del análisis evidenciado en la elaboración del estado del arte, sobre los factores que han influido en la violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia, es posible identificar que, aunque el fenómeno responde a diferentes elementos, sin duda alguna se destacan dos que plantean un reto para los tomadores de decisiones y la sociedad civil en general.

El primero, tiene que ver con la influencia del proceso de desmovilización de las FARC, posterior a la firma del Acuerdo de Paz, toda vez que las zonas abandonadas por este grupo, se convirtieron en el botín de guerra para los demás actores armados ilegales con presencia en el territorio nacional; lo que

permite inferir la complejidad de la violencia que experimenta el país, pero que, al mismo tiempo, dan lugar a retomar las discusiones presentadas desde los estudios políticos y otras ciencias sociales respecto a los efectos del poder autónomo o infraestructural de un Estado.

El segundo factor está relacionado con la forma de construcción histórica del proyecto político y social de nuestro país, en la que ha predominado la resolución de conflictos y diferencias a través de la violencia, siendo este un remanente a lo largo de la vida republicana, sin considerar las implicaciones del período colonial; por ello, diversos estudiosos se han aproximado a través de la compleja amalgama que explica los procesos económicos, políticos y sociales del país, como bien lo expuso en su momento el sociólogo e historiador Fernando Guillén Martínez (1963).

Aunque para el presente análisis, estos dos elementos se consideren estructurales por haber sido identificados como factores comunes dentro de la literatura, los trabajos revisados dan cuenta de otras situaciones que guardan relación con el punto referido anteriormente, en las que sobresalen los tipos de liderazgo ejercidos, las actividades económicas de las regiones donde ocurren los asesinatos de líderes y defensores, y las políticas estatales que se implementan en los territorios.

Así las cosas, este capítulo pone en evidencia que los indígenas, campesinos, líderes comunitarios y personas afrodescendientes son las poblaciones más vulnerables frente a este problema. Del mismo modo, la existencia del narcotráfico, de actividades extractivas y de otros tipos de economías que deterioran el medio ambiente o afectan la calidad de vida de las personas, son condiciones que generan una mayor probabilidad de ocurrencia de asesinatos de líderes y defensores, lo que se evidencia en los altos niveles que tiene este indicador en regiones como Cauca, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca y Putumayo, donde según la Defensoría del Pueblo se cometieron 474 asesinatos de defensores de derechos humanos y líderes sociales entre 2018 y 2022 (56% del total nacional).

Además, cuando en estas regiones existen algunas políticas estatales como la sustitución de cultivos ilícitos, procesos de restitución de tierras o programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), en zonas afectadas por el conflicto armado, también puede constituir factores de riesgo para quienes ejercen la defensa de los derechos humanos y el liderazgo social; por ende, es necesario tenerlas en cuenta al momento de analizar los planes y programas diseñados para enfrentar esta problemática.

Capítulo II.

Marco normativo y de política pública sobre la protección a personas y comunidades en riesgo

En la primera parte de este capítulo se analizan los mecanismos e instancias institucionales definidas en las normas, que rigen actualmente los programas de protección a personas y comunidades en riesgo, con el fin de determinar si resultan pertinentes para cumplir el mandato constitucional. Luego se examinan las estrategias y acciones alrededor de la política pública de protección, incluidas en los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo (PND) “Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022” y “Colombia, potencia mundial de la vida 2022-2026”.

Posteriormente, se estudia las principales sentencias emitidas por la Corte Constitucional, relacionadas con la garantía a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país. Y en la última parte, se hace referencia a los pronunciamientos más relevantes sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano, en materia de protección de esta población, efectuados por los órganos que conforman el SIDH.

2.1. Marco normativo de la política de protección

2.1.1. Marco normativo general

Las medidas de protección son acciones o elementos que dispone el Estado para garantizar la seguridad de personas y comunidades que sean objeto de amenazas debido a las actividades que realizan o a los empleos que desempeñan⁶. En tal sentido, se establecen medidas especiales orientadas a impedir la vulneración de sus derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, que pueden ser individuales o colectivas.

El Gobierno Nacional es el responsable de administrar los asuntos de seguridad, prevención y protección de los derechos humanos, estipulados en la Constitución Política, en el Título II (de los derechos, las garantías y los deberes), Capítulo 1 (de los derechos fundamentales), con el fin de garantizar a las personas sus derechos esenciales para la convivencia y la paz, entre ellos

⁶ Artículo 3. Decreto 4912 de 2011.

el derecho a la vida⁷ y el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes⁸.

La materialización de los derechos implica que el poder ejecutivo diseñe e implemente políticas en conjunto con diversos actores, encaminadas a fortalecer la seguridad pública y la construcción de espacios democráticos. En este sentido, deben trabajar coordinadamente el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, entre otros actores, con el fin de formular y adoptar soluciones respecto a la seguridad y protección de las personas que pueden estar amenazadas por su actividad, etnia, creencias, orientación sexual, entre otras.

Como parte de este proceso, en 2011 se modificaron los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio del Interior, creándose el Sector Administrativo del Interior, por medio del Decreto 2893 del 2011, complementado a su vez por el Decreto 1066 de 2015 y modificado por el Decreto 1140 del 2018; teniendo entre sus objetivos centrales, diseñar y ejecutar la política pública relacionada con los programas y proyectos en materia de protección a personas y comunidades en riesgo, integrando al Gobierno Nacional con las entidades territoriales a través de la arquitectura institucional de este sector administrativo.

Esta nueva institucionalidad creó la UNP, por medio del Decreto 4065 del 2011, como una entidad que debe articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a las personas que determine el Gobierno Nacional, que puedan estar en riesgo por sus actividades políticas, sociales, públicas o humanitarias. La UNP está adscrita al Ministerio del Interior y tiene a cargo funciones que desarrollaba el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), con respecto a la administración de los esquemas de protección para servidores públicos y personas en riesgo.

En relación con los mecanismos de la política pública, ésta cuenta con 4 programas de protección diseñados por el Gobierno Nacional, los cuales son reglamentados por medio de unos decretos para dar cumplimiento a su objetivo principal de garantizar la vida e integridad de las personas en riesgo, estos son: 1. Programa de prevención y protección individual. 2. Programa especializado de seguridad y protección para desmovilizados. 3. Programa de prevención y protección colectiva. 4. Programa integral de seguridad y protección para comunidades y organizaciones en los territorios. Estos programas están contenidos en el Decreto 1066 del 2015.

⁷ Artículo 11. Constitución Política de la República de Colombia.

⁸ Artículo 12. Constitución Política de la República de Colombia.

El programa de prevención y protección individual, inicialmente reglado en el Decreto 4912 del 2011, organiza las diferentes medidas de prevención y protección a cargo del Ministerio del Interior, la UNP y la Policía Nacional, a fin de garantizar los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas y comunidades que estén en situaciones de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia de sus actividades o en razón del cargo público que desempeñen. Esta norma establece las condiciones que deben cumplir los beneficiarios del programa, los procedimientos para las evaluaciones de riesgo, las competencias de las entidades, y la descripción de las medidas de protección y a quienes pueden ir dirigidas.

Posteriormente, se expidió el Decreto 1225 del 2012, que efectúa modificaciones al 4912 del 2011, con el fin de precisar las medidas según el nivel de riesgo de los beneficiarios, al igual que reunir todos los subprogramas de protección a personas, debido a sus actividades políticas, sociales y humanitarias o en razón de su cargo, en un único programa bajo la responsabilidad de la UNP y, en algunos casos específicos, también es asumido por la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional (DIPRO) (ver Cuadros 2-2 y 2-3).

Las medidas de protección individuales incluyen esquemas duros (escortas y vehículos blindados o convencionales) y esquemas blandos (chalecos antibalas, equipos de comunicación y botones de apoyo), que son asignados dependiendo del nivel de riesgo identificado en la evaluación realizada por las entidades. Los riesgos pueden ser ordinarios, extraordinarios o extremos; en el caso de los dos últimos, permiten desde esquemas tipo 1, que constan de un escolta, un conductor y un vehículo convencional, hasta esquemas tipo 4, conformados por cuatro escoltas, dos conductores y dos vehículos (uno blindado y otro convencional) (Cuadro 2-1). También existen medidas como apoyos de transporte, reubicación temporal y blindajes de instalaciones que se dan en casos excepcionales.

Cuadro 2-1
Tipos de Esquemas de Protección

Número	Denominación	Recursos	Normas Vigentes
TIPO 1	Esquema individual corriente para brindarle seguridad a una sola persona	• 1 vehículo convencional • 1 conductor • 1 escolta	Decreto 4912 del 2011 Artículo 11. Son medidas de protección / 1. En virtud del riesgo. a) Esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección.
TIPO 2	Esquema individual blindado para brindarle seguridad a una sola persona	• 1 vehículo blindado • 1 conductor • 1 escolta	Decreto 4912 del 2011 Artículo 11. Son medidas de protección / 1. En virtud del riesgo. a) Esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección.
TIPO 3	Esquema individual reforzado con escoltas, para brindarle seguridad a una sola persona	• 1 vehículo blindado / convencional • 1 conductor • 2 escolta	Decreto 4912 del 2011 Artículo 11. Son medidas de protección / 1. En virtud del riesgo. a) Esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección.
TIPO 4	Esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindarle seguridad a una sola persona	• 1 vehículo blindado • 1 conductor • 4 escolta	Decreto 4912 del 2011 Artículo 11. Son medidas de protección / 1. En virtud del riesgo. a) Esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección.
TIPO 5	Esquema colectivo, para brindarle protección a un grupo de 2 o más personas	• 1 vehículo blindado / convencional • 1 conductor • 2 escolta	Decreto 4912 del 2011 Artículo 11. Son medidas de protección / 1. En virtud del riesgo. a) Esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección.

Fuente: Elaboración Propia con base en Decreto 4912 de 2011

El Decreto 2252 de 2017 establece que las gobernaciones y alcaldías deben ser las primeras responsables en la detección temprana de situaciones de riesgo contra defensores de derechos humanos, líderes sociales o grupos específicos; además, los corregidores e inspectores de policía deben actuar como agentes de convivencia en la prevención de violaciones a los derechos humanos. Asimismo, los comandantes de estación, subestación y comandos de atención inmediata, de la Policía Nacional, están en la obligación de tomar las medidas necesarias para la protección individual y colectiva de personas y comunidades que estén en situación de riesgo.

El Decreto 1139 de 2021 incluye ajustes al Decreto 4912 del 2011 con el fin de fortalecer las estrategias definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, por medio del plan de acción oportuna de prevención y protección para defensores de derechos humanos, líderes sociales y periodistas (PAO), el cual se formuló como una estrategia de reacción inmediata para enfrentar la violencia contra esta población, modificando los procesos e instancias de la ruta de protección individual y colectiva, lo cual incluyó la unificación del Grupo de Valoración Preliminar (GVP) con el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones

de Medidas (CERREM), con la intención de lograr procesos más ágiles de evaluación e implementación de las medidas de protección.

Y el más reciente, el Decreto 1064 de 2022 adicionó tres poblaciones beneficiarias, y amplió los esquemas a exservidores públicos que hayan intervenido en temas de seguridad⁹. Igualmente, señaló que el riesgo de los beneficiarios de los programas de protección debe ser evaluado una vez al año, o antes si se presentan novedades; mientras que, respecto de los beneficiarios incluidos en esta norma, su nivel de riesgo debe evaluarse cada cuatro años, salvo que ocurra alguna situación que lo amerite.

A continuación, se presentan las diferentes poblaciones que pueden ser beneficiarias del programa de prevención y protección, en razón de su nivel de riesgo (extraordinario o extremo) o en virtud de su cargo:

Cuadro 2-2
Poblaciones beneficiarias del programa de prevención y protección,
en razón de su nivel de riesgo

#	Población	Normas Vigentes	Prestador de las Medidas de Protección
1	Dirigentes o activistas de grupos políticos; y directivos y miembros de organizaciones políticas, declaradas en oposición, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018 o la norma que la modifique, adicione o sustituya.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
2	Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinos.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
3	Dirigentes o activistas sindicales.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
4	Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
5	Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
6	Miembros de la Misión Médica.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
7	Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)

⁹ Estas poblaciones beneficiarias se establecen en los siguientes artículos del Decreto 1064 de 2022.

Artículo 11. Ex servidores públicos que, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, hayan sido miembros del Consejo Nacional de Seguridad a partir de la entrada en vigencia del Decreto 1033 del 18 de junio de 2022. Se excluyen de esta medida quienes siendo miembros del Consejo Nacional de Seguridad cuenten con su propio régimen de protección en razón a la entidad para la cual sirvieron.

Artículo 13. Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad la firma de la extradición, como mecanismo de cooperación judicial internacional.

Artículo 19. Líderes religiosos certificados por la Dirección de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior.

8	Periodistas y comunicadores sociales.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
9	Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
10	Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
11	Ex servidores públicos que, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, hayan sido miembros del Consejo Nacional de Seguridad a partir de la entrada en vigencia del Decreto 1033 del 18 de junio de 2022. Se excluyen de esta medida quienes siendo miembros del Consejo Nacional de Seguridad cuenten con su propio régimen de protección en razón a la entidad para la cual sirvieron.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Policía Nacional (Dirección de Protección DIPRO)
12	Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno nacional y ex servidores públicos que hayan ocupado alguno de los cargos públicos enunciados en el artículo 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo, del decreto 1066 del 2015.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
13	Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad la firma de la extradición, como mecanismo de cooperación judicial internacional.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Policía Nacional (Dirección de Protección DIPRO)
14	Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburra y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
15	Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
16	Docentes de acuerdo con la definición estipulada en la Resolución 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
17	Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Policía Nacional (Dirección de Protección DIPRO)
18	Magistrados de las Salas del Tribunal para la Paz, y los Fiscales ante las Salas y Secciones y el secretario ejecutivo de la JEP.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)
19	Líderes religiosos, debidamente certificados por la Dirección de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.6. / (Decreto 4912 de 2011, Art. 5) Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.	Unidad Nacional de Protección (UNP)

Fuente: Elaboración Propia con base en Decreto 1066 de 2015

El segundo es el programa especializado de seguridad y protección para desmovilizados, el cual se instituyó a partir del Decreto 300 de 2017, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en noviembre de 2016, que beneficia a los antiguos miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), y a los

ex combatientes en proceso de reintegración a la vida civil y sus familias de acuerdo con su nivel de riesgo. Por otro lado, este decreto modificó la estructura orgánica de la UNP, creando la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección.

El tercero es el programa de medidas de protección colectivas, estipuladas en el Decreto 2078 del 2017, fijando una ruta y mecanismos específicos para comunidades y grupos reconocidos de ciudadanos, bajo la coordinación de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la UNP. En este caso, las medidas de protección son una respuesta a una evaluación de riesgo colectivo y están encaminadas a contrarrestar factores de riesgo, amenazas y vulneraciones derivadas de su actividad social, cuyas recomendaciones son efectuadas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas Colectivas (CERREM - Colectivo); además incluye un mecanismo de seguimiento periódico para evaluar la eficacia de estas formas de protección.

Cuadro 2-3
Poblaciones beneficiarias del programa de prevención y protección,
en virtud de su cargo

#	Programa	Normas Vigentes	Prestador de las Medidas de Protección
1	Presidente de la República de Colombia y su núcleo Familiar	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. (PARÁGRAFO 2)	Unidad Nacional de Protección (UNP) y Policía Nacional (DIPRO)
2	Vicepresidente de la República de Colombia y su núcleo Familiar	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. (PARÁGRAFO 2)	Unidad Nacional de Protección (UNP) y Policía Nacional (DIPRO)
3	Ministros de Despacho	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. (PARÁGRAFO 2)	Unidad Nacional de Protección (UNP) y Policía Nacional (DIPRO)
4	Fiscal General de la Nación	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. (PARÁGRAFO 2)	Unidad Nacional de Protección (UNP) y Policía Nacional (DIPRO)
5	Procurador General de la Nación	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. (PARÁGRAFO 2)	Unidad Nacional de Protección (UNP) y Policía Nacional (DIPRO)
6	Contralor General de la Republica	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. (PARÁGRAFO 2)	Unidad Nacional de Protección (UNP) y Policía Nacional (DIPRO)
7	Defensor del Pueblo	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. (PARÁGRAFO 2)	Unidad Nacional de Protección (UNP) y Policía Nacional (DIPRO)
8	Senadores de la Republica y Representantes a la Cámara	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. (PARÁGRAFO 2)	Unidad Nacional de Protección (UNP) y Policía Nacional (DIPRO)
9	Gobernadores de Departamento	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. (PARÁGRAFO 2)	Unidad Nacional de Protección (UNP) y Policía Nacional (DIPRO)
10	Magistrados de la Corte Constitucional; Corte Suprema de Justicia; Consejo de Estado; Consejo Superior de la Judicatura; Magistrados del Tribunal para la Paz; las Comisionadas y los Comisionados de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; el director de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP; y el/la director/a de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. (PARÁGRAFO 2)	Unidad Nacional de Protección (UNP) y Policía Nacional (DIPRO)

11	Alcaldes Distritales y Municipales	Decreto 1066 del 26 de mayo del 2015 ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. (PARÁGRAFO 2)	Unidad Nacional de Protección (UNP) y Policía Nacional (DIPRO)
----	------------------------------------	--	---

Fuente: Elaboración Propia con base en Decreto 1066 de 2015

Igualmente, estipula que las comunidades y organizaciones deben contar con reconocimiento jurídico, acreditado con el certificado de existencia expedido por una entidad competente, al igual que reconocimiento social el cual será verificado por el CERREM - Colectivo, teniendo en cuenta algunas de las siguientes características: a) contar con objetivos comunes claramente definidos, b) reunirse de manera temporal o permanente para alcanzar dichos objetivos, c) compartir unos rasgos culturales, sociales y/o políticos, d) tener una localización determinada en el territorio nacional, e) estar organizados y debidamente cohesionados y f) tener voceros o líderes identificados que representen a la comunidad o grupo.

Las medidas colectivas se definen, en el referido decreto, como acciones de prevención y protección orientadas a grupos y comunidades reconocidas, cuyos integrantes pueden solicitar el acompañamiento integral de las instituciones del Estado para desempeñar sus actividades con normalidad. Entre estas medidas se hallan: esquemas tipo 5 (dos escoltas, un conductor y un vehículo blindado o convencional), actividades para el fortalecimiento organizativo, estrategias de comunicación y participación con autoridades locales, apoyos para la construcción de infraestructura física de seguridad, servicios de atención psicosocial, acciones orientadas a la autoprotección y disminución de la estigmatización, apoyo a actividades de denuncia, entre otras; las cuales deben concertarse con la población.

El cuarto es el programa integral de seguridad y protección para comunidades y organizaciones en los territorios, creado en el Decreto 660 de 2018 como parte de los compromisos definidos en el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, teniendo como propósito central definir y adoptar medidas de protección integrales para las poblaciones de las zonas más afectadas por el conflicto armado, incluyendo a líderes sociales, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, ambientales, comunitarias, de los sectores LGTBI y defensores de derechos humanos.

Este programa buscó generar nuevos espacios de participación política y facilitar la implementación de los puntos del Acuerdo de Paz, en especial, los asociados a los PDET. En este sentido, el decreto contempló varias estrategias: a) adoptar medidas orientadas a identificar factores de riesgo de violencia contra esta población, b) generar medidas de seguridad y protección direccionadas a la prevención de vulneraciones a los derechos humanos y c)

promover la convivencia y la reconciliación en los territorios, con el fin de construir confianza entre el Estado y las comunidades, a través de una participación ciudadana a nivel municipal, departamental y nacional.

Otra norma fundamental, de la política pública de protección a personas en riesgo, es el Decreto 2124 de 2017, el cual reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Este sistema se desarrolla por medio de tres componentes liderados por la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior: 1. Alertas tempranas: (documentos de advertencia de carácter preventivo). 2. Respuesta rápida (adopción de medidas preventivas y correctivas por parte del Gobierno Nacional). 3. Seguimiento (actividades de verificación de los efectos de las medidas adoptadas y la evolución del riesgo advertido).

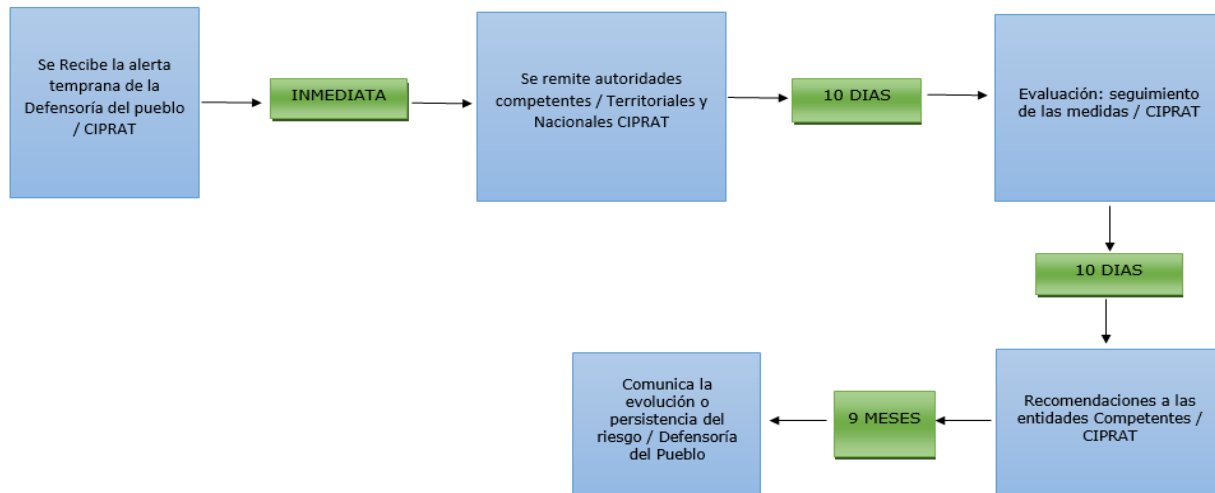
La Defensoría del Pueblo se encarga de emitir alertas tempranas con el objetivo de advertir oportunamente los riesgos y amenazas que puedan afectar a grupos de personas, ocasionando violaciones de sus derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad; en especial, a los defensores de derechos humanos y líderes sociales. Estas alertas buscan contribuir al desarrollo e implementación de estrategias de prevención, protección y atención integral a los sectores en riesgo por parte de las autoridades, y diagnosticar aspectos que puedan contribuir en la generación de capacidades sociales de autoprotección.

Un aspecto importante que deben tener en cuenta las autoridades, es verificar si la alerta temprana corresponde a municipios con problemas de seguridad pública, como los priorizados en los PDET; en caso afirmativo, el Ministerio del Interior debe coordinar inmediatamente con las entidades nacionales y territoriales, las respuestas a los riesgos identificados por la Defensoría, las cuales pueden comprender desde operativos de la Fuerza Pública hasta intervenciones de carácter social en las poblaciones vulnerables; ello se gestiona a través de la instancia denominada Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT).

La comisión está integrada por los ministros del Interior, y Defensa Nacional, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Director de la UNP y el Director de la UARIV o sus respectivos delegados; teniendo como invitados a los Altos Consejeros Presidenciales para el Posconflicto y los Derechos Humanos. Esta comisión tiene las funciones de recopilar, procesar, analizar, recomendar, articular y

hacer seguimiento a las alertas tempranas. Dicho proceso se resume en el siguiente gráfico:

Gráfico 2-1
Proceso de Reacción a Alertas Tempranas



Fuente: Ministerio del Interior

Asimismo, la CIPRAT tiene la responsabilidad de formular acciones preventivas que permitan generar una respuesta anticipada a los riesgos identificados en las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, entre las cuales se encuentran la asignación e implementación de las medidas de prevención y protección a cargo de la UNP.

Estas medidas son determinadas con base en evaluaciones de riesgo para cada caso en concreto, según el tipo de población y pueden ser individuales o colectivas. Posteriormente, es responsabilidad del Estado el implementar dichas medidas, por medio de una cooperación armónica con la Policía Nacional, la UARIV, las gobernaciones y las alcaldías. En este contexto, cada autoridad tiene deberes relacionados con orientar y brindar información de sus servicios institucionales, especialmente, los relativos a la población en situación de desplazamiento forzado.

2.1.2. Procedimientos de los programas de protección

Los programas de protección mencionados anteriormente se pueden activar siguiendo los parámetros definidos inicialmente en el Decreto 4912 de 2011, actualizados y compilados en el Decreto 1066 del 2015, ellos son: 1. Procedimientos de la estrategia de prevención, 2 Procedimiento ordinario del

programa de protección, 3. Procedimiento para la activación de la presunción constitucional de riesgo, 4. Ruta de protección a cargo de los entes territoriales, y 5. Procedimiento para la implementación de medidas de protección de personas en virtud del cargo.

Asimismo, se contempla que las medidas de protección pueden ser suspendidas o revocadas, dependiendo del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el beneficiario con el prestador de los servicios de protección, que, en este caso, es la UNP, cuya misión es articular, coordinar y ejecutar la prestación de estos servicios a quienes determine el Gobierno Nacional.

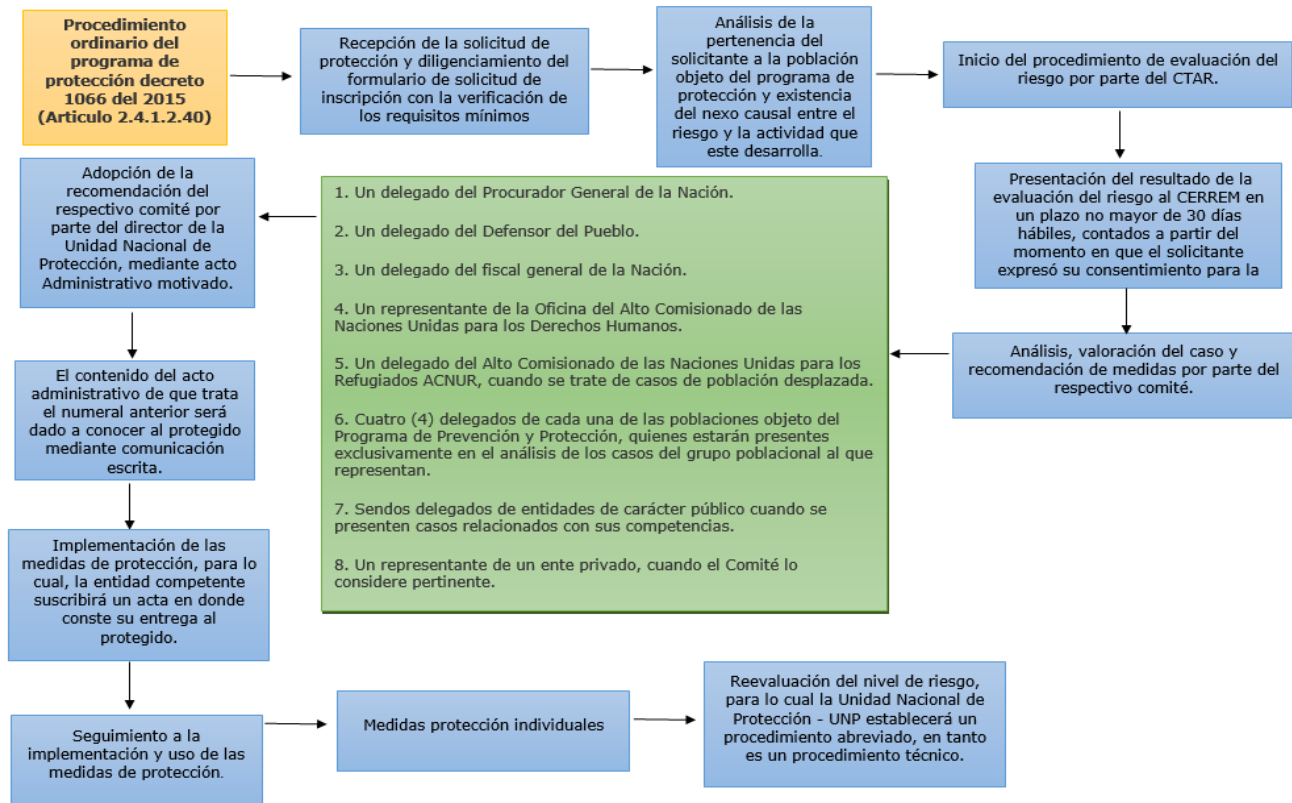
El procedimiento de la estrategia de prevención posee criterios que deben adaptarse a las condiciones propias de cada región y/o grupo poblacional al que se dirige. De esta manera, según la identificación de la afectación a los derechos fundamentales, los estudios de riesgo realizados a los solicitantes de medidas y la información recibida por la UNP, se deben elaborar planes de prevención y contingencia que ayuden a mitigar dichos factores y permitan potencializar las capacidades institucionales; además requiere socializar los planes con las poblaciones en situación de amenaza o que ya presentan hechos de violencia en sus territorios.

El procedimiento ordinario del programa de protección (Gráfico 2-2) señala que debe verificarse la información reportada por el solicitante y la actividad que desempeña, con el fin de determinar si existen motivos que obliguen al inicio del estudio de riesgo por parte de los Cuerpos Técnicos de Análisis de Riesgo (CTAR), quienes remitirán los resultados obtenidos al Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas (CERREM), para tomar una decisión en un plazo no mayor a 30 días hábiles, a partir del momento en el que un ciudadano solicita la vinculación al programa; si la recomendación es favorable, se expide acto administrativo y se da a conocer al solicitante mediante comunicación escrita.

Posteriormente, se promulga otro acto administrativo que concede las medidas de protección al beneficiario; luego se debe efectuar un seguimiento a su uso y una reevaluación del riesgo una vez por año o antes si ocurren hechos que puedan requerir nuevas medidas de protección; esto dependerá de la población a la que pertenezca el protegido, según el Decreto 1066 de 2015. En el caso de los expresidentes y exvicepresidentes, se reevalúa cada cuatro años o antes si hay alguna situación extraordinaria que amerite el incremento de sus esquemas de protección¹⁰.

¹⁰ Artículo 2. parágrafo 2. Decreto 1064 del 2022

Gráfico 2-3
Procedimiento ordinario del programa de protección



Fuente: Elaboración Propia con base en Decreto 1066 de 2015

En cuanto al procedimiento para la activación de la presunción constitucional del riesgo¹¹ aplica en favor de víctimas de desplazamiento forzado, personas involucradas en procesos de restitución de tierras y demás víctimas incluidas en la Ley 1448 de 2011. Por ello, la persona debe estar inscrita en el registro único de víctimas, luego la UNP revisa la información anexada por el petitionario y da una respuesta, si ésta es negativa debe demostrar el motivo de la conclusión del CERREM. Igualmente, en caso de riesgo extremo o inminente; el Director de la UNP puede ordenar una medida de emergencia provisional, que no requiere una evaluación previa, mientras se adelanta el procedimiento ordinario.

La ruta de protección está a cargo de las alcaldías y gobernaciones¹², quienes deben implementar una ruta específica para brindar seguridad personal a líderes sociales, defensores de derechos humanos y demás poblaciones beneficiarias de los programas de protección, mediante una

¹¹ Artículo 2.4.1.2.41. Decreto 1066 del 2015

¹² Artículos 2.4.1.2.31. y 2.4.1.2.32. Decreto 1066 del 2015

coordinación a nivel territorial aplicando los principios de subsidiaridad, complementariedad e inmediatez. En tal sentido, la persona debe acudir a la secretaria de gobierno de la alcaldía o gobernación de su lugar de residencia, con el fin de solicitar las medidas necesarias (individuales o colectivas), y en caso de no contar con las capacidades institucionales, deberá ser remitida al programa de prevención y protección de la UNP.

Finalmente, el procedimiento para la implementación de medidas de protección de personas en virtud del cargo¹³ se adelanta a través de la identificación y verificación de la calidad del protegido por parte de la Policía Nacional, quien realiza la evaluación de riesgo con el fin de implementar la medida de protección, en coordinación con la UNP, para suministrar los recursos físicos de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015¹⁴. Igualmente, prevé la supervisión del uso de las medidas y su implementación. Las referidas medidas, finalizan una vez el protegido se separe del empleo público que desempeñaba, con la posibilidad de solicitar nuevas medidas si pertenece a una de las poblaciones en razón del riesgo.

2.1.3. Instancias interinstitucionales

Como ya se había mencionado, la primera instancia interinstitucional que interviene en la implementación de la política pública de protección a personas en riesgo es el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), que es responsable de desarrollar una valoración integral del riesgo y recomendar las medidas requeridas por la población objetivo. Por ello, debe analizar cada caso que inicie la ruta de protección, validar la información y otorgar los esquemas correspondientes; al igual que definir su temporalidad, decretar la suspensión de medidas cuando haya uso indebido de las mismas y formular acciones complementarias.

El comité cuenta con la participación del Ministro del Interior, el Viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional, El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el Director de la UARIV y el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o sus delegados, quienes tienen voz y voto en las decisiones. Igualmente, dicho comité tiene como invitados a representantes de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y cuatro delegados de las poblaciones objeto de protección.

¹³ Artículo 2.4.1.2.43. Decreto 1066 del 2015

¹⁴ Artículo 2.4.1.2.7. Decreto 1066 del 2015

Una segunda instancia interinstitucional, mencionada también, es la CIPRAT, la cual busca que el Estado genere una reacción eficaz ante las amenazas contra los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al DIH, que puedan afectar a los ciudadanos. Su función principal es formular y coordinar medidas preventivas y reactivas que den respuesta a los factores de riesgo contenidos en las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, al igual que activar canales de comunicación con los entes territoriales y hacer seguimiento a las medidas.

Dicha comisión está presidida por el Ministro del Interior y también cuenta con la participación del Ministro de Defensa Nacional, el Director de la UNP, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional y el Director de la UARIV o sus delegados. También pueden asistir como invitados los consejeros presidenciales para el posconflicto y los derechos humanos, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, así como, miembros de organismos internacionales (ONU y Misión de Verificación del Acuerdo de Paz) y los gobernadores y alcaldes de las regiones relacionadas con las alertas tempranas.

Otra instancia es el comité técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales, que hace parte del programa integral de seguridad y protección para comunidades y organizaciones en los territorios, definido en el Decreto 660 de 2018. Este comité tiene entre sus funciones: recopilar y analizar información sobre los factores de riesgo que puedan afectar a los habitantes de las zonas más afectadas por el conflicto armado; promover y coordinar con entidades de orden nacional, el diseño e implementación de medidas de prevención y protección, garantizando la aplicación de enfoques de derechos, étnico, de género, territorial y diferencial; así como, efectuar seguimiento y evaluación a estas medidas¹⁵.

También debe presentar informes semestrales al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, sobre el desempeño del programa, incluyendo recomendaciones para el mejoramiento del mismo. Dicho comité está conformado por el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa Nacional, el Director de la UNP, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Director de la UARIV, los altos consejeros presidenciales para la seguridad, para el posconflicto y para los derechos humanos, dos delegados de la población objeto del programa y un delegado

¹⁵ Artículo 2.4.1.7.6.1. Decreto 660 de 2018

del Consejo Nacional de Paz y Reconciliación, el cual es elegido por el comité a partir de los actores sociales allí representados.

Posteriormente, el Gobierno Nacional creó otra instancia denominada Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de prevención individual y colectiva de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, mediante el Decreto 2137 de 2018, con el objetivo de articular los diferentes programas de protección existentes y los recursos humanos y financieros de las entidades responsables de la seguridad de estas poblaciones. Esta instancia reemplazó a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad que surgió en el Acuerdo de Paz y que tenía como fin diseñar una política pública para el desmantelamiento de las organizaciones criminales que atentan contra los defensores de derechos humanos, líderes sociales y participantes del Acuerdo.

El Plan de Acción Oportuna (PAO), se concibió como un mecanismo de emergencia para enfrentar la creciente problemática de asesinatos de defensores de derechos humanos y líderes sociales en el país, y definió dos comités temáticos: un Comité Social con el propósito de crear canales de diálogo y concertación entre el Gobierno Nacional y la población afectada, que permitan formular acciones para garantizar sus derechos fundamentales, y un Comité Operativo que tiene entre sus funciones realizar seguimiento a situaciones que generen amenazas o vulneraciones de los derechos de estas poblaciones, al igual que coordinar la implementación oportuna de medidas de protección individuales y colectivas.

En el 2021 se adicionó otra instancia dentro del PAO, llamada mesa interinstitucional de seguimiento a homicidios contra personas defensoras de derechos humanos¹⁶, liderada también por el Ministerio del Interior, con la responsabilidad de analizar los casos reportados por las autoridades, hacer seguimiento a los procesos de investigación y juzgamiento y recopilar esta información como insumo para la propuesta de soluciones.

También existen instancias con una participación más amplia, en donde sobresale la Mesa Nacional de Garantías para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, siendo un espacio de diálogo entre la sociedad civil y las entidades gubernamentales, bajo el acompañamiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁷. A diferencia de las instancias anteriores, esta mesa no aborda casos particulares, sino que busca construir acuerdos políticos a partir de los cuales

¹⁶ Mediante el Decreto 1138 de 2021.

¹⁷ Esta Mesa hace parte del Proceso Nacional de Garantías, creado en el año 2009 como un conjunto de mecanismos para orientar la acción estatal contra la violencia que afecta a los defensores de derechos humanos.

se generen medidas orientadas a garantizar esta labor; e identificar problemáticas en materia de prevención y protección de los defensores de derechos humanos y líderes sociales a nivel nacional y regional, y efectuar seguimiento a los compromisos adoptados por las partes.

Sumado a ello, se encuentran las Mesas Territoriales de Garantías que buscan atender las necesidades propias de cada región, teniendo en cuenta sus diferencias poblacionales, políticas y geográficas. Dichas mesas tienen entre sus objetivos: monitorear y evaluar la situación de seguridad de los defensores de derechos humanos y líderes sociales, construir vínculos de confianza entre las autoridades locales y la ciudadanía, así como, identificar acciones de mejora y desarrollar acuerdos que permitan adoptar medidas eficaces que promuevan el ejercicio de esta actividad y el bienestar de las comunidades. Estas mesas son coordinadas por la Defensoría del Pueblo y pueden activarse a petición de alguno de sus integrantes.

De acuerdo con lo anterior, se observa que existen múltiples instancias interinstitucionales y mecanismos jurídicos que intervienen en la política de protección a personas en riesgo, en donde en algunos casos se presentan duplicidades de funciones y roles similares en las entidades participantes de estos comités, especialmente, el Ministerio del Interior, la UNP y el Ministerio de Defensa Nacional, como se aprecia en el Cuadro 2-6. Este hecho puede generar una dispersión de esfuerzos y dificultades de coordinación.

También se encuentra que el gobierno anterior no mostró continuidad en el desarrollo de esta institucionalidad; siendo el hecho más evidente la sustitución de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad creada dentro del Acuerdo de Paz, por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO), la cual no contó con la participación de los representantes de los desmovilizados de las FARC.

De igual manera, se establece que las funciones de esta comisión son similares a las de la CIPRAT y a las del comité técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, instituido por el Decreto 660 de 2018. Entre dichas funciones destacan: recopilar y analizar información sobre factores que puedan afectar la vida e integridad de los defensores de derechos humanos y líderes sociales; formular, articular e implementar medidas de prevención y protección; y efectuar seguimiento a estas. En tanto que organizaciones de defensores indican que la comisión del PAO no ha tenido una participación amplia de la sociedad civil, por lo cual, reclaman un papel más activo de la Mesa Nacional de Garantías, como espacio con mayor representatividad (CCJ, 2020).

Cuadro 2-4
Integrantes y Funciones de las Instancias Interinstitucionales de la Política de Protección a Personas en Riesgo

INSTANCIA	NORMA	INTEGRANTES	FUNCIONES
Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales, y Periodistas	Decreto 2137 de 2018	1. El Presidente de la República, o su delegado, quien la preside. 2. El Ministro del Interior, o su delegado. 3. El Ministro de Defensa Nacional, o su delegado. 4. El Ministro de Justicia y del Derecho, o su delegado. 5. El Comandante de Fuerzas Militares, o su delegado. 6. El Director General de la Policía Nacional, o su delegado. 7. El Director Unidad Nacional de Protección, o su delegado.	1. Realizar un diagnóstico y hacer seguimiento de la situación general del país con relación a las amenazas contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas, así como de la información y acciones que viene adelantando el Estado para la protección de los mismos. 2. Coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento de un Plan de Acción Oportuna (PAO). 3. Impartir lineamientos a las entidades competentes en la materia, para sistematizar la información que permita hacer seguimiento al cumplimiento del Plan de Acción Oportuna (PAO). 4. Formular recomendaciones para la priorización de la inversión y la gestión de esquemas de cofinanciación y ejecución que permitan la adecuada implementación del Plan de Acción Oportuna. 5. Impulsar acciones para la promoción y protección de los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas. 6. Formular recomendaciones para la articulación de los procesos y programas de prevención y protección de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas. 7. Formular recomendaciones al Consejo Nacional de Seguridad para la conformación de las Zonas Estratégicas de Intervención (ZEI). 8. Articular la formulación de los lineamientos de política integral de respuesta institucional para la intervención en las Zonas Estratégicas de Intervención (ZEI), por parte de las diferentes entidades del Estado. 9. Impartir lineamientos para la adopción de herramientas tecnológicas que permitan la evaluación del riesgo y determinen las medidas que deberán implementarse, por la entidad competente. 10. Proponer la modificación o adopción de normas que permitan lograr la reingeniería necesaria en el funcionamiento e interrelación de los diversos componentes de los programas de Protección. 11. Coordinar la implementación de las medidas de protección colectiva y generar un proyecto de autoprotección. 12. Integrar comités técnicos-jurídicos, para el estudio de los temas de competencia de la Comisión. 13. Elaborar y aprobar su propio reglamento. 14. Las demás que sean necesarias y afines para el cumplimiento de su objeto.
Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)	Decreto 2124 de 2017	1. El/La Ministro/a del Interior o su delegado/a, quien la presidirá. 2. El/La Ministro/a de Defensa Nacional, o su delegado/a. 3. El/La Director/a de la Unidad Nacional de Protección, o su delegado/a. 4. El/La Comandante General de las Fuerzas Militares, o su delegado/a. 5. El/La Director/a de la Policía Nacional, o su delegado/a. 6. El/La Director/a de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado/a.	1. Coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo, de modo que las entidades y autoridades competentes adopten de manera urgente las medidas necesarias y pertinentes para prevenir y conjurar los riesgos y amenazas. 2. Solicitar a las entidades las informaciones necesarias sobre las situaciones de riesgo alertadas. 3. A partir de la evolución de los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo, evaluar y recomendar las medidas de prevención y protección que mejor respondan a su superación. 4. Diseñar y aplicar una metodología para realizar el seguimiento a las acciones desarrolladas por las autoridades competentes. 5. Georreferenciar para hacer seguimiento a las dinámicas de riesgo y el impacto de la respuesta rápida 6. Diseñar e implementar instrumentos de verificación, respuesta y seguimiento frente a las denuncias y reportes aportados desde los territorios y en el nivel central. 7. Tener en cuenta en su actuación las zonas priorizadas por la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. 8. Activar canales de comunicación con entidades y autoridades nacionales y territoriales con el propósito de recolectar y procesar información que permita identificar la evolución del riesgo, su actuación y la respuesta rápida. 9. Mantener comunicación y adecuada coordinación, de acuerdo con las directrices de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Programa de Protección Integral para los integrantes del nuevo movimiento o partido político, Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política, Programa **Integral de Seguridad para las

			comunidades y organizaciones en los territorios, Programa de Promotores (as) Comunitarios de Paz y Convivencia, Programa de Seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición, creados por el Decreto-ley 895 de 2017. Así como con la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres y otros delitos, creada mediante el Decreto-ley 898 de 2017 en la Fiscalía General de la Nación, para lo cual se diseñará un protocolo de articulación. Así como también, a través de los conductos regulares, con el Cuerpo Élite de la Policía Nacional creado para protección de personas y organizaciones. También la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la Subdirección Especializada de Protección de la Unidad Nacional de Protección. 10. Producir informes semestrales sobre el cumplimiento de los objetivos de este decreto, con destino a la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política creada por el Decreto-ley 895 de 2017. 11. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto y que estén acordes a su naturaleza. 12. Darse su propio reglamento.
Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de medidas de protección colectiva - CERREM Individual	Decreto 4912 de 2011	1. El Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien lo presidirá o su delegado. 2. El Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, o quien haga sus veces, o su delegado. 3. El Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado. 4. El Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, o su delegado. 5. El Coordinador del Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional, o su delegado.	1. Analizar los casos que le sean presentados por el Programa de Protección, teniendo en cuenta el concepto y recomendaciones del Grupo de Valoración Preliminar y los insumos de información que las entidades del Comité aportan en el marco de sus competencias. 2. Validar la determinación del nivel de riesgo de las personas que pertenecen a la población objeto del presente decreto a partir del insumo suministrado por el Grupo de Valoración Preliminar. 3. Recomendar al Director la Unidad Nacional de Protección las medidas de protección. 4. Recomendar, de manera excepcional, medidas de protección distintas a las previstas en el Artículo 11, literal a, parágrafo 2º, del presente decreto. 5. Recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, el ajuste de las medidas de prevención y protección, cuando a ello hubiere lugar, en virtud de los resultados de la reevaluación del riesgo. 6. Recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, la finalización o suspensión de las medidas de protección cuando a ello hubiere lugar. 7. Definir la temporalidad de las medidas de prevención y de protección. 8. Darse su propio reglamento. 9. Las demás que sean necesarias para el desarrollo de su objeto.
Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de medidas de protección colectiva - CERREM Colectivo	Decreto 2078 del 2017	1. El Procurador General de la Nación, o su delegado. 2. El Defensor del Pueblo, o su delegado. 3. El Fiscal General de la Nación, o su delegado. 4. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, o su delegado. 5. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, o su delegado. cuando se trate de casos de población desplazada. 6. Un (1) delegado de la comunidad o grupo objeto del programa de protección colectiva, quien estará presente exclusivamente en el análisis del caso de la comunidad o grupo	1. Verificar de manera previa al inicio de la evaluación de riesgo colectivo, el reconocimiento social de una comunidad o grupo que solicita protección de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto. 2. Determinar el nivel de riesgo conforme a la información suministrada por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - CTRAI de la Unidad Nacional de Protección. 3. Definir una hoja de ruta en la cual se establecerán las entidades involucradas, los responsables específicos, los tiempos y planes de ejecución y demás elementos pertinentes para la implementación de las medidas colectivas según propuesta que para el efecto presente el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - CTRAI de la Unidad Nacional de Protección. 4. Asegurar que las medidas aprobadas garanticen un enfoque diferencial, territorial y de género.

		que representa.	
Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales.	Decreto 660 de 2018	1. El Ministro del Interior, o su delegado, quien lo preside. 2. El Ministro de Defensa Nacional, o su delegado. 3. El Director General de la Policía Nacional, o su delegado. 4. El Comandante General de las Fuerzas Militares, o su delegado. 5. El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o su delegado. 6. El Consejero Presidencial de Seguridad, o su delegado. 7. El Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, o su delegado. 8. El Director de la Unidad Nacional de Protección, o su delegado. 9. El Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado. 10. Dos (2) delegados de la población objeto de este Programa. 11. un (1) delegado del Consejo Nacional de Paz y Reconciliación, elegido por el Comité dentro de los actores sociales allí representados.	1. Recopilar información, analizar y monitorear permanentemente la situación de riesgo; alertar y coordinar las acciones necesarias para prevenir graves violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de las comunidades y organizaciones en los territorios. 2. Promover, coordinar e impulsar la articulación de las instituciones del orden nacional y territorial en el diseño, implementación, seguimiento, evaluación y ajuste de las medidas adoptadas en el marco del presente Programa, garantizando la aplicación de los enfoques contenidos en este Capítulo. 3. Hacer seguimiento y evaluación a las medidas integrales de prevención, seguridad y protección y al funcionamiento del Protocolo de Protección para Territorios Rurales. 4. Definir los criterios de priorización, y la focalización, para la intervención de las comunidades y organizaciones en los territorios objeto de la adopción de medidas en el marco del presente Programa, en los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del Protocolo de Protección para Territorios Rurales. 5. Proponer a las entidades competentes, estrategias y acciones -políticas, técnicas, administrativas y financieras- para garantizar la efectiva implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, en los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del Protocolo de Protección para Territorios Rurales. 6. Promover la implementación de estrategias de autoprotección y estimular la articulación de redes por parte de comunidades y organizaciones en los territorios, garantizando la participación de mujeres y sus organizaciones. 7. Adoptar indicadores para la medición de riesgos asociados al ejercicio de la defensa de los derechos humanos; así como promover su adopción en las instancias territoriales a través de las cuales se implementará el presente Programa. Lo anterior, teniendo en cuenta el enfoque de derechos, étnico, de género y territorial y diferencial, edad y ciclo vital, situación o condición de discapacidad, y/o cualquier otro aspecto relevante que pueda afectar a las comunidades y organizaciones en los territorios. 8. Solicitar la actuación especial de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo y de todas las instancias que fueran competentes para la adopción de las medidas de prevención temprana, urgente y de garantías de no repetición, adoptadas en el marco del presente Programa, en aplicación del principio de precaución y desarrollo de acciones urgentes. 9. Presentar un informe semestral a la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que dé cuenta del funcionamiento del presente Programa e incluya recomendaciones para el mejoramiento del mismo. 10. Diseñar, aprobar e implementar un Plan Operativo Anual (POA) que le permita el desarrollo de sus funciones. 11. Realizar seguimiento y evaluación al desarrollo de los instrumentos de planeación incorporados por las entidades territoriales, para la implementación de las medidas dispuestas en el marco de este Programa. 12. Acompañar técnicamente a las entidades territoriales en instrumentos metodológicos para el análisis y valoración de riesgos, garantizando la aplicación de los enfoques contenidos en este capítulo. 13. Hacer seguimiento a la implementación de medidas adoptadas en el marco del Protocolo de Protección para Territorios Rurales.

Fuente: Elaboración Propia con base en la normatividad vigente

Sobre el funcionamiento de la CIPRAT, el Ministerio del Interior informó a la CGR que adelantó cuatro actividades para el cumplimiento de la política de protección entre 2019 y 2022: 1. Sesiones de seguimiento a las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, 2. Implementación de la estrategia “Talleres regionales por la vida. Socialización de la ruta de protección individual y colectiva para líderes comunales”, 3. Sesiones técnicas con enfoque diferencial para excombatientes de las FARC-EP y 4. Implementación de la estrategia de enfoque diferencial para grupos étnicos¹⁸.

¹⁸ Según Oficio de Respuesta 2023-2-001100-022737 del 29 de mayo de 2023.

En cuanto a la primera actividad, consistió en desarrollar canales de comunicación por medio de Talleres Regionales de Seguimiento (TRS) a las recomendaciones de las alertas tempranas, buscando mejorar la articulación entre las autoridades nacionales y territoriales, al igual que cualificar los reportes y la gestión del conocimiento dentro de la plataforma SIGOB de la Comisión¹⁹. De igual forma, en estos talleres se impartió asistencia técnica a las autoridades territoriales, además de verificarse el cumplimiento de las acciones que fueron reportadas en dicha plataforma.

El Ministerio también señaló que obtuvo resultados en las siguientes actividades: 1. Promover la articulación entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en las alertas tempranas, con el fin de mitigar los riesgos advertidos, 2. Posicionar a la CIPRAT como instancia con enfoque territorial, 3. Realizar capacitaciones sobre la ruta de las alertas tempranas a Juntas de Acción Comunal (JAC) de todo el país, fortaleciendo las capacidades de estos organismos a través de acciones y conocimientos que contribuyan a su reconocimiento, autonomía y sostenibilidad.

Al respecto, se considera que si bien el Ministerio del Interior adelantó estas actividades en cumplimiento del Decreto 2124 de 2017, generando una respuesta a las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, en especial, la Alerta 026 de 2018 relacionada con la identificación de factores de riesgo para la labor de los líderes sociales y defensores de derechos humanos; esto no se tradujo en mejoras sobre la situación de seguridad de esta población, tal como lo demuestran los casos de homicidios y otras vulneraciones, que en 2022 crecieron 48,3% y 11,2% respectivamente²⁰.

2.2. Marco de política pública

La política pública de protección a personas en riesgo contempla unos objetivos y estrategias que se pueden observar en los dos últimos PND: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022” y “Colombia potencia mundial de la vida 2022-2026”, donde se establecen acciones específicas tendientes a impedir la vulneración de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y desmovilizados.

¹⁹ Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad Democrática.

²⁰ Los homicidios de defensores y líderes pasaron de 145 en 2021 a 215 en 2022, mientras que las demás conductas vulneratorias, aumentaron de 634 a 705 en este mismo periodo.

2.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

El Plan planteó ajustes en las entidades responsables de la política, como el Ministerio del Interior y la UNP, con el propósito de garantizar los derechos humanos y la protección individual y colectiva de esta población en el territorio nacional. En tal sentido, definió lineamientos dentro del “Pacto I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que vivamos con libertad y en democracia, línea A. Seguridad, autoridad y orden para la libertad, literal c. Violencia contra personas y comunidades en riesgo”.

De esta forma, el PND buscó mejorar la capacidad institucional para prevenir y garantizar la seguridad de la población objetivo de la política, mejorando la oportunidad en los estudios de riesgo requeridos para la implementación de las medidas de protección, al igual que promover y respetar los derechos fundamentales de dicha población como base para la paz. Esto se llevaría a cabo a través de un proceso de reingeniería a la UNP, con el objetivo de disminuir el tiempo de respuesta entre la solicitud, evaluación e implementación de las medidas de protección tanto individuales como colectivas, establecidas en el Decreto 1066 de 2015.

Otro aspecto importante, del PND 2018-2022, fue la creación del plan de acción oportuna de prevención y protección para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO), el cual se formuló como un mecanismo de reacción inmediata del Gobierno Nacional para enfrentar la violencia contra esta población. Dicha iniciativa buscó mejorar la coordinación institucional para la prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de estos grupos, bajo el liderazgo del Ministerio del Interior.

Este plan de acción oportuna se enfocó en disminuir los índices de violencia que estaban presentándose en nueve municipios afectados por el accionar de grupos armados organizados al margen de la ley (GAO)²¹, que controlan negocios ilícitos como el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión, el tráfico de armas, entre otros; actividades que atentan directamente contra la integridad de la población civil. Asimismo, en aquellos municipios se dieron crímenes contra firmantes del Acuerdo de Paz, unido a denuncias por bajos avances en la investigación y juzgamiento de estos delitos²².

Las acciones del PAO se agrupan alrededor de tres ejes estratégicos:

²¹ Los municipios donde se buscó reducir los índices de violencia fueron: Briceño (Antioquia), Dabeiba, (Antioquia), Tame (Arauca), Florencia (Caquetá), Miranda (Cauca), Patía (Cauca), Popayán (Cauca), Buenaventura (Valle del Cauca) y Puerto Leguízamo (Putumayo).

²² Ver: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. (2018). pp. 57-87.

Eje 1. Articulación y reingeniería institucional: Planteó un conjunto de cambios estructurales que debían implementar varias entidades del Estado: UNP, Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación para mejorar la prevención, protección e investigación contra las distintas amenazas que afectan a los líderes sociales y defensores de derechos humanos, por medio de mejoras en sus capacidades logísticas, tecnológicas y humanas, al igual que transformaciones en sus procesos misionales.

Eje 2. Actuación estratégica en territorio: El Gobierno Nacional se comprometió a atender de manera urgente la problemática en las regiones del país con mayor afectación a la seguridad de la población en riesgo a través de puestos de mando unificados y operativos de la Fuerza Pública; al igual que medidas de inversión social y productiva encaminadas a fortalecer el bienestar de las comunidades y promover su participación en escenarios locales de toma de decisiones, y mejorar el seguimiento de las medidas de prevención y protección de las comunidades afectadas por la violencia.

Eje 3. Estrategia de comunicación y capacitación: Este componente buscó promover el respeto, dignidad y garantías a la labor de los defensores de derechos humanos y líderes sociales, a través de una campaña de medios denominada “Que nos conmueva más su vida que su muerte”, dirigida a reducir los mensajes negativos que estigmatizan su papel en la sociedad colombiana. Al igual que la realización de talleres, foros, seminarios y actos pedagógicos encaminados a fortalecer el trabajo que realizan los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.

Entre los avances del plan de acción oportuna (PAO) realizados por el Gobierno Nacional sobresalen²³: 1. Solicitud de fortalecimiento de un sistema de información que unifique los esfuerzos institucionales de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la UNP, 2. Fortalecimiento de la estrategia “Se Busca” con el fin de identificar y hallar a los presuntos asesinos de líderes sociales y defensores de derechos humanos y 3. Focalización de los esquemas de seguridad de la UNP, que según esta entidad se destinan en un 65% a esta población.

De igual forma, como uno de los compromisos del PAO, se definieron lineamientos para la protección de los líderes sociales y defensores de derechos humanos mediante la expedición del Documento CONPES 4063 de 2021 “Política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos”, elaborado por el DNP con la supervisión del Ministerio del

²³ De acuerdo con información reportada por el Ministerio del Interior (Oficio de Respuesta 2023-2-001100-022737 del 29 de mayo de 2023) y la UNP (Informe ejecutivo sobre la participación en el PAO).

Interior, el cual incluye una ruta metodológica para su desarrollo en un horizonte de cinco años y una programación de recursos presupuestales²⁴. Dicha política despliega los siguientes objetivos estratégicos:

1. Desarrollar estrategias institucionales conjuntas para intervenir los factores de riesgo que amenazan el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, por medio del funcionamiento de una mesa interinstitucional en el marco del Plan de Acción Oportuna (PAO) que diseñe e implemente acciones orientadas al mejoramiento de la calidad de la información relacionada con afectaciones a los defensores de derechos humanos y líderes sociales.
2. Fortalecer las capacidades institucionales para la prevención temprana y la protección oportuna de los defensores de derechos humanos y líderes sociales a cargo de la UNP, mediante la realización de una evaluación que verifique la efectividad de las medidas otorgadas a esta población e incluya las etapas de la ruta de protección, con el fin de determinar si las medidas responden efectivamente a los niveles de riesgo. También considera formular, implementar y monitorear una estrategia para mejorar la gestión interna y externa de la información asociada a las medidas de protección otorgadas y las poblaciones beneficiarias, además de formular un proyecto para la reestructuración de la entidad que le permita adaptarse a las necesidades actuales y a las proyecciones de mediano plazo.
3. Adoptar medidas que fortalezcan las etapas de investigación, juicio y sanción de las agresiones en contra de defensores de derechos humanos y líderes sociales, implementando una estrategia para la prevención de la violencia en contra de comunidades y líderes cívicos que viven en zonas específicas, mediante programas de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho, en articulación con la ciudadanía, autoridades territoriales y el Ministerio Público. A lo que se suma un fortalecimiento del Cuerpo Élite de la Policía y la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación.
4. Robustecer las capacidades individuales y colectivas de las personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales para su promoción y reconocimiento, ello contempla un plan estratégico de cultura de respeto y garantías a su labor, con la creación de espacios de participación para los ciudadanos, al igual que el desarrollo de una campaña de medios para visibilizar su actividad, con enfoque de género y diferencial, además de identificar patrones que favorecen su estigmatización entre la sociedad colombiana, especialmente aquellos relacionados con liderazgos femeninos y

²⁴ Comprende un presupuesto de inversión por valor de \$123.633 millones (a precios constantes de 2022), a ser ejecutados entre las vigencias 2022 y 2026.

de poblaciones LGTBI, sumado a unas iniciativas para la recuperación de la memoria histórica y del tejido social.

Respecto a la implementación de este Documento CONPES, durante el año 2022 se adelantaron diversas acciones por parte del Ministerio del Interior²⁵: 15 asistencias técnicas para la aplicación de la ruta de garantía integral a la labor de defensa de los derechos humanos en los departamentos de Cauca, Chocó, Valle del Cauca, Arauca, Nariño, Norte de Santander y Meta; 9 secretarías técnicas del Comité Social del PAO, en los departamentos de Magdalena, Putumayo, Cesar, Casanare, Vichada, Bolívar, Amazonas y Quindío, en las que participaron 285 líderes sociales, defensores de derechos humanos, comunales y periodistas.

Asimismo, se formularon planes de mitigación de riesgo en municipios de los departamentos de Antioquia, Chocó, Putumayo y Cauca, con el fin de orientar la construcción de planes en las Zonas Especiales de Garantías para el Liderazgo Social y Defensa de los Derechos Humanos definidas en el PAO. Además, el Ministerio y la UNP impartieron talleres sobre autoprotección y autocuidado colectivo en los departamentos de Meta, Cauca y Putumayo, al igual que la suscripción de 2 pactos ciudadanos para el respeto de esta población en los municipios de El Tarra y El Carmen en la región del Catatumbo, y, por último, la aplicación de una encuesta de caracterización a 107 organizaciones sociales y defensores de derechos humanos.

2.2.2. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

El PND 2022-2026, pretende un cambio que garantice la dignidad humana, las libertades y la reconciliación social de los colombianos. En este contexto, considera unas líneas de acción, en la transformación No. 2. Seguridad humana y justicia social, por medio de su catalizador No. 6. Control institucional del territorio para minimizar las amenazas al bienestar de las personas y comunidades, en el numeral a. Habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar, con la intervención de diversos actores institucionales, entre ellos el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, la UNP, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

El PND contempla una actualización de la política pública, en materia de prevención, seguridad y protección individual y colectiva, definida en el Documento CONPES 4063 de 2021, incorporando una mayor participación de las organizaciones de defensores de derechos humanos y líderes sociales;

²⁵ Según Oficio de Respuesta 2023-2-001100-022737 del 29 de mayo de 2023.

además, el fortalecimiento de las capacidades logísticas, tecnológicas y humanas de la UNP, sumado a una modernización de sus procesos, con el objetivo de lograr de manera más eficiente la protección de las personas y comunidades cuya vida e integridad se encuentre en riesgo, al igual que la aplicación de un enfoque diferencial y territorial en sus estrategias, como la mejora de capacidades de autoprotección en comunidades beneficiarias de medidas colectivas y el apoyo a canales de denuncia.

El actual gobierno busca sustituir el enfoque de seguridad y defensa nacional tradicional que se ha manejado en las últimas décadas, por un enfoque de seguridad humana, el cual se centra en promover la calidad de vida de las personas, como condición necesaria para la convivencia pacífica. En este sentido, hace énfasis en las actividades de prevención en lugar de las de represión de las conductas delictivas, unido a una mejora en el bienestar de la Fuerza Pública y a un rediseño institucional y del modelo de gestión Nación-Territorios para la seguridad ciudadana.

El enfoque de seguridad humana se planteó, inicialmente, en un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994²⁶, donde se propuso una seguridad universal que permita proteger a las personas contra cualquier clase de amenazas: la violencia, el hambre, el delito, el desempleo, la represión, los riesgos ambientales y la sensación de inseguridad. De esta manera, el concepto incluye los siguientes elementos interdependientes:

- seguridad alimentaria
- seguridad económica
- seguridad de salud
- seguridad personal
- seguridad ambiental
- seguridad de la comunidad
- seguridad política

Asimismo, la seguridad humana busca mejorar la calidad de vida de las personas por medio de mecanismos de prevención temprana, los cuales pueden ser más eficaces y eficientes que la seguridad tradicional. Por ello, pone a las personas como centro de la acción estatal y, en consecuencia, busca conocer cómo viven, cuáles son sus necesidades prioritarias, sus proyectos de vida, oportunidades laborales y si están bajo amenazas armadas. Por otro lado, la seguridad humana, es respaldada por organizaciones internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de los países.

²⁶ Ver: PNUD (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Nueva York. Disponible en: <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>

De otra parte, el PND 2022-2026 contempla entre sus programas de inversión, la prevención y protección de personas en riesgo extraordinario y extremo, donde el Estado debe apoyar la gestión a partir de la solicitud de medidas de protección hasta su finalización, garantizando los procesos de reevaluación de riesgo una vez al año o antes si ocurren nuevos hechos que amenacen o vulneren sus derechos²⁷. Según el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), este programa tiene como objetivo fortalecer la implementación de la ruta de protección a nivel nacional, dando prioridad a mejorar la oportunidad en la atención de solicitudes de protección individuales y colectivas.

2.3. Jurisprudencia

La Corte Constitucional se ha pronunciado, en los últimos diez años, sobre la política pública de protección a personas y comunidades en riesgo, mediante sentencias que amparan los derechos fundamentales de personas que han denunciado su vulneración. Entre ellas se encuentran: 1. Sentencia T-190 de 2014. 2. Sentencia T-473 de 2018. 3. Sentencia T-439 de 2020. 4. Sentencia T-002 de 2020. y 5. Sentencia T-924 de 2014.

La sentencia T-190 de 2014 es un caso representativo que busca proteger el derecho a la seguridad personal de un líder social de la ciudad de Barranquilla, cuyas medidas de protección fueron revocadas. Por ende, ordena una reevaluación de su nivel de riesgo para recibir protección especial por parte de las autoridades. Esta sentencia menciona la falta de voluntad de la UNP para garantizar los derechos fundamentales a la vida e integridad por la revocatoria de las medidas y la inevitabilidad de la justicia para buscar, a través del juez constitucional, el aseguramiento del derecho.

Por consiguiente, la Corte ampara la acción de tutela presentada por el accionante y ordena a la entidad efectuar una reevaluación del nivel de riesgo dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la decisión, teniendo en cuenta la existencia de nuevas amenazas de las cuales ha sido víctima la persona. Del mismo modo, ordena adoptar una decisión de fondo en un periodo no superior a 30 días, la cual deberá ser proferida mediante acto administrativo motivado, de conformidad con las directrices contenidas en la parte motiva de la providencia. Dicha sentencia marcó un precedente que, posteriormente, tuvieron en cuenta los jueces de la República para ordenar

²⁷ De acuerdo con el Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026, este programa tiene recursos proyectados por valor de \$150.412 millones (a precios constantes de 2022), dirigidos especialmente al mejoramiento tecnológico, logístico y humano de la ruta de protección a cargo de la UNP.

reevaluaciones de riesgo, en casos donde, pese a la existencia de nuevas amenazas a los beneficiarios, eran revocadas las medidas de protección, como se muestra en el siguiente cuadro que identifica las tutelas soportadas en la Sentencia T-190 de 2014.

Cuadro 2-5
Fallos de tutela soportados en la Sentencia T-190 de 2014

Nº	INSTANCIA	TUTELA
1	Corte Constitucional	T-190-15
2	Corte Constitucional	T-589-17
3	Corte Constitucional	T-388-19
4	Corte Constitucional	T-469-20
5	Corte Constitucional	T-239-21

Fuente: Elaboración Propia

Por su parte, la Sentencia T-473 de 2018 plantea varios aspectos que deben tener en cuenta las autoridades al momento de asignar o revocar las medidas de prevención y protección. En primer lugar, la comprobación de la realidad de las amenazas denunciadas; en segundo, la determinación de su excepcionalidad en comparación con el riesgo de la población en general; en tercero, la evaluación de aspectos subjetivos del solicitante de medidas de protección; en cuarto, el análisis del contexto sociopolítico del lugar donde ocurren las amenazas y, por último, la verificación de su grado de inminencia. De esta manera, se posibilita el otorgamiento de medidas de emergencia, mientras se surten los procedimientos en la UNP.

En este caso, la sala novena de revisión de la Corte Constitucional amparó la acción de tutela del accionante y ordenó a la UNP y a la secretaria técnica del CERREM, restablecer las medidas de protección asignadas a un ciudadano que presentaba riesgo inminente, en un plazo no mayor a 5 días hábiles a partir de la notificación de la decisión. También estableció que, en un término no mayor a 60 días, se le practique una nueva evaluación de riesgo con el fin de adoptar las medidas necesarias para garantizar su seguridad. De esta manera, la anterior sentencia ratificó la aplicación del principio de presunción constitucional de riesgo incluido en el Decreto 1066 de 2015.

La Sentencia T-439 de 2020 ordenó que no se le retirara el esquema de protección a un líder social que recibió amenazas a través de correos humanos quienes le informaron que no debía regresar a su lugar de residencia ni continuar actividades orientadas a resolver problemas de la minería artesanal en su región. Igualmente, su vehículo de protección fue impactado por disparos de arma de fuego mientras se desplazaba en el área rural de Suárez (Cauca); por lo cual, en la tutela presentada, el ciudadano señaló que la UNP

no ha tomado los correctivos necesarios para preservar su vida e integridad y que, al contrario, le informó que sería sancionado con la suspensión del vehículo blindado por un presunto mal uso.

Al mismo tiempo, este ciudadano manifestó que su esquema de seguridad no estaba conformado por personal de confianza o cercano a la comunidad afrocolombiana a la que pertenecía ni se había adoptado un enfoque diferencial que permitiera adaptarse a sus necesidades. También señaló que las medidas de protección asignadas no se extendieron a su núcleo familiar (compañera permanente e hijos), pese a que las resoluciones 5771 de 2017 y 7580 de 2018 expedidas por el CERREM, así lo habían dispuesto; por lo cual, tuvo que acudir a la acción de tutela con el fin de que no le fueran vulnerados los derechos a su seguridad personal.

La Corte Constitucional amparó el derecho del líder social y ordenó, a la UNP, la asignación de un esquema de seguridad integrado por escoltas con un perfil acorde a la comunidad que representa y disponibilidad de permanencia en la zona. De igual forma, dispuso que la UNP emprendiera acciones para que los requisitos de selección exigidos al personal de escolta fueran ajustados con un enfoque diferencial, así como, la ampliación del esquema al núcleo familiar del demandante. De esta manera, la sentencia reiteró la importancia de las medidas de protección diferenciales, en el caso de dirigentes y miembros de comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianas y ROM).

Por su parte, la Sentencia T-002 de 2020 buscó preservar los derechos fundamentales de un servidor público, los cuales, según la providencia, fueron vulnerados por la UNP cuando esta entidad, mediante Resolución 1389 de 2019, resolvió modificar el esquema de seguridad del alcalde de la localidad de Bosa en Bogotá D.C., al sustituir el hombre de protección con el que contaba por un medio de comunicación, siguiendo las recomendaciones del CERREM de servidores y ex servidores públicos, aun cuando el nivel de riesgo del accionante había sido catalogado como extraordinario.

En este sentido, el alcalde local manifestó que la UNP no ponderó la modificación de la medida conforme a los riesgos propios del cargo, ni a las amenazas potenciales de organizaciones criminales existentes en la localidad (como bandas de microtráfico y delincuencia común). Frente a esto, la Corte Constitucional amparó la acción de tutela y ordenó a la entidad que, en el término de 48 horas a partir de la notificación de la providencia, restituyera al alcalde el esquema de seguridad que había sido otorgado originalmente, y mantuviera la protección por un lapso de cuatro meses siguientes a la dejación del cargo. En este caso, la sentencia anterior marcó un precedente para el

mantenimiento de medidas de seguridad a servidores públicos de zonas con problemas de seguridad.

La Sentencia T-924 de 2014, se refiere a un líder indígena que instauró una acción de amparo por sus derechos a la vida y seguridad personal, al recibir amenazas por denunciar actos de corrupción, cometidos por servidores públicos, que afectaban el bienestar de la comunidad Wayúu. El líder afirmó que la medida de protección asignada (un chaleco antibalas) resultaba insuficiente frente a la gravedad de la violencia en su región, y solicitó la modificación de dicha medida por un vehículo que garantizara su movilidad en su territorio, un cuerpo de seguridad que lo acompañara, y seguridad para su familia, petición que fue negada por la UNP.

La Corte Constitucional, en coherencia con el Auto 004 de 2009 de salvaguarda a la integridad del pueblo Wayúu, amparó la acción de tutela del accionante, la cual había sido negada antes por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ordenando a la UNP adelantar nuevamente el estudio de medidas de protección en un término de 5 días, teniendo en cuenta que el accionante era el representante de esta comunidad, por lo que debía adoptar un enfoque diferencial en el estudio y la implementación de medidas. Así, la sentencia prioriza la protección especial que deben recibir los dirigentes de los pueblos indígenas, al igual que líderes sindicales, afrodescendientes, campesinos, activistas ambientales, mujeres lideresas, miembros de colectivos LGBTI y operadores de justicia.

De acuerdo con lo expuesto, puede afirmarse que la política pública de protección a personas en riesgo se ha sustentado en la justicia otorgada por el juez constitucional como herramienta que ha evitado la violación de los derechos fundamentales de la población objetivo, entre los que cuentan los líderes sociales, étnicos y defensores de derechos humanos²⁸. Al respecto, la Corte Constitucional (2022) manifiesta que al examinar el marco normativo que rige a la UNP y sus actuaciones, se han presentado vulneraciones a los derechos a la vida y la seguridad personal, cuando la entidad omite, en sus evaluaciones de riesgo el contexto de violencia en contra de esta población por parte de grupos armados y delincuenciales²⁹.

²⁸ De acuerdo con las cifras reportadas en el portal web de la Corte Constitucional, entre 2019 y 2022 se radicaron 147 tutelas relacionadas con el derecho a la vida por parte de líderes sociales amenazados, de estas, 69 fueron concedidas totalmente (46,9%), 4 concedidas parcialmente (0,02%), 33 fueron negadas (22,4%), 32 declaradas improcedentes (21,8%) y 8 como hecho superado (0,04%).

²⁹ Audiencia pública sobre medidas de protección para la población líder y defensora de los derechos humanos. Realizada el 28 de abril de 2022. Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-realiz%C3%B3-audiencia-en-la-que-se-expuso-la-situaci%C3%B3n-de-la-poblaci%C3%B3n-l%C3%ADder-y-defensora-de-derechos-humanos-9265>

En una audiencia pública, realizada en abril de 2022, las organizaciones civiles convocadas señalaron que la situación de los líderes sociales y los defensores de derechos humanos evidencia que las rutas de protección brindadas por el Estado colombiano, resultan ineficaces para lograr la prevención y protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas y comunidades que se encuentran en situaciones de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia de sus actividades políticas, públicas, sociales y humanitarias. Asimismo, señalan un incumplimiento en la aplicación de los programas de protección que fueron creados por el Acuerdo de Paz³⁰.

Otro punto tratado en esta audiencia, fue la petición de la Corte a las entidades estatales de crear indicadores destinados a demostrar en qué medida los líderes sociales y defensores de derechos humanos pueden ejercer su actividad de representación de las comunidades, con el fin de identificar si la ruta de protección de la UNP, tiene la capacidad real de salvaguardar, individual como colectivamente, a las personas dedicadas a esta labor, la cual es fundamental para la construcción del tejido social y el desarrollo de espacios democráticos en el país; por ende, las entidades estatales deben promover una mayor participación de estas organizaciones en las instancias relacionadas con el diseño y aplicación de la política.

Asimismo, instituciones académicas como el centro de investigación Dejusticia, señalan que el Plan de Acción Oportuna (PAO) no ha generado una mejora en esta situación, lo que ha sido reconocido por el Gobierno Nacional en su diagnóstico sobre el tema, y que no ha tenido como prioridad el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Paz³¹. Finalmente, esta entidad plantea unas conclusiones claves de la audiencia: la primera, que después de la firma del Acuerdo de Paz aumentó el número de asesinatos y amenazas contra líderes sociales; la segunda, que pese a la reingeniería en la UNP persisten deficiencias, como demoras en los trámites y otorgamiento de medidas no acordes al nivel de riesgo de los beneficiarios.

La tercera, es que algunas entidades estatales no actúan hacia un objetivo común, llegando a tomar decisiones que deben ser corregidas por la Corte Constitucional, en el sentido que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”³² y la cuarta, que no se abordó el problema de la subcontratación de empresas de seguridad privada para la protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos, en donde la falta de transparencia puede generar vacíos que comprometan la seguridad de los

³⁰ *Ibid.*

³¹ De acuerdo con el informe disponible en: <https://www.dejusticia.org/que-paso-en-la-audiencia-de-lideres-sociales-y-por-que-es-una-buena-noticia-para-el-derecho-a-defender-derechos/>

³² Artículo 22. Constitución Política de la República de Colombia.

protegidos. Este problema puede verse evidenciado en los hallazgos de las auditorías de la CGR a la UNP -vigencias 2021 y 2022-³³, relacionados con la administración de vehículos, pagos al personal de protección y desmonte de medidas, donde algunas de las acciones de mejora aún no se han cumplido, de acuerdo con los planes formulados por la entidad.

En cuanto a la auditoría financiera a la vigencia 2022, se configuraron 17 hallazgos administrativos, de estos, 4 con connotación disciplinaria, 2 connotación fiscal por cuantía de \$6.802 millones y 1 con otras incidencias, para ser trasladado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Y en la auditoría de cumplimiento a la vigencia 2021, se determinaron 13 hallazgos administrativos, de los cuales, 4 tuvieron connotación disciplinaria y 2 connotación fiscal por un valor de \$117 millones.

2.4. Compromisos Internacionales

El Estado colombiano está vinculado a tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad del país, como la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA)³⁴; organismo que busca afianzar la paz y la seguridad del continente americano, prevenir las causas de los conflictos y asegurar la solución pacífica de las diferencias que surjan entre los estados miembros, procurar el buen funcionamiento de espacios democráticos entre estos o a nivel interno de cada país, y promover los recursos de cooperación y el desarrollo económico, social y cultural de la región.

Para lograr estos propósitos, cuenta con el SIDH, conformado por: 1. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que busca la promoción y protección de los derechos humanos en el continente, siendo un órgano autónomo en la toma de decisiones respecto al juzgamiento de los países que violen los derechos fundamentales, como el derecho a la vida; y 2. La CIDH, que tiene la competencia de recomendar a los países miembros acciones relacionadas con el cumplimiento de los compromisos contraídos por éstos.

³³ CGR. (2022). Informe de auditoría de cumplimiento a la UNP - julio de 2020 a junio de 2021 y CGR (2023). Informe de auditoría financiera a la UNP - vigencia 2022

³⁴ Sobre este particular, la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-146 de 2021 que estos tratados sirven para interpretar la Constitución y determinar si una ley se ajusta a la misma, sin que sea autosuficiente para analizar la validez de las normas nacionales. También es importante mencionar la cláusula de favorabilidad en la interpretación de los derechos humanos, donde la Sentencia C-251 de 1997 establece que cuando existen conflictos entre la legislación interna y convenciones internacionales, se prefiere la más favorable para el goce de los derechos.

2.4.1. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

La Corte IDH ha emitido veredictos sobre casos particulares ocurridos en Colombia, por medio de resoluciones en las cuales se solicita que se protejan derechos fundamentales y brinden seguridad a los ciudadanos afectados³⁵; por cuanto deben cumplirse los compromisos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en el Pacto de San José y la Constitución Política de 1991. Entre los casos más relevantes están: 1. Resolución 4 de 2023, 2. Resolución 73 de 2022 y 3. Resolución 70 de 2022 que otorgaron medidas cautelares a sus solicitantes.

En primer lugar, se encuentra la Resolución 4 de 2023, relacionada con docentes del Departamento del Cauca y que también son líderes sociales, quienes fueron intimidados por grupos armados ilegales. Uno de ellos es hermano de un candidato que participó en las elecciones legislativas por las Circunscripciones Especiales de Paz en el año 2022. Además, las personas amenazadas son parte de la Asociación Campesina de Trabajadores de Argelia (ASCAMTA), quienes también fueron víctimas de múltiples desplazamientos forzados y otros episodios de violencia. Ya que uno de ellos fue declarado objetivo militar en mayo de 2022 y luego sufrió la explosión de un carro bomba cerca de su vivienda; y en noviembre del mismo año, otro de los solicitantes sufrió tentativa de homicidio. Estas personas afirman que, en ese momento, ninguna de ellas contaba con medidas de protección.

Por su parte, la UNP manifestó que otorgó medidas de protección a los docentes y líderes campesinos y a sus dos hijos, protegiendo así al núcleo familiar de los solicitantes, es por eso que la entidad pidió a la Corte IDH desestimar la solicitud de medidas cautelares, pues estaba protegiendo la vida e integridad personal de estas personas. Al respecto, la Corte IDH examinó la información aportada por el Estado colombiano, mientras que los solicitantes hicieron referencia a la continuidad de las amenazas y a que las medidas de protección otorgadas resultan insuficientes y que, además, no se protegía a toda la familia, debido que el hermano, que fue candidato a la Cámara de Representantes, tampoco recibió medidas, en tanto que el padre y la madre de uno de los docentes, igualmente habían sido amenazados.

Como resultado de este proceso, la Corte IDH dictaminó que: 1. El Estado colombiano debía adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida e integridad física de los profesores y líderes campesinos, del hermano de uno de ellos y sus familiares. 2. Gestionar las medidas de

³⁵ Según las estadísticas de la Corte IDH, entre 2019 y 2022, generó 63 actuaciones referentes a Colombia. Entre estas sobresalen, 14 resoluciones de pruebas y audiencias sobre casos contenciosos, 7 sentencias y 6 otorgamientos de medidas provisionales.

protección necesarias para que las personas solicitantes puedan continuar realizando sus actividades sociales sin ser objeto de amenazas o actos de violencia. 3. Decidir cuáles deben ser las medidas a implementar para los beneficiarios y sus familias y 4. Verificar los hechos ocurridos que dieron lugar al desplazamiento forzado. En este caso, la sentencia marcó un precedente para asignar medidas de seguridad a líderes sociales y sus familias en zonas con graves problemas de seguridad y orden público.

Posteriormente aparece la Resolución 73 de 2022, relacionada con un ciudadano y su núcleo familiar que estarían en situación de riesgo, tras verse obligados a desplazarse de su finca, luego de recibir amenazas, hostigamientos y hechos de violencia presuntamente cometidos por un grupo armado ilegal. El 2 de febrero de 2022, los miembros de este grupo tomaron control de la finca y amenazaron de muerte a los dueños. Estos ciudadanos habrían solicitado medidas de protección a diversas entidades del Estado, sin que se promovieran acciones de seguridad efectivas destinadas a garantizar, a los solicitantes, el derecho a la vida y a su integridad física.

El Estado colombiano informó a la Corte que pidió a la Fiscalía General de la Nación investigar los hechos, ordenó a la Policía Nacional patrullajes en la zona donde se ubicaba la propiedad de los afectados y que estos recibieran acompañamiento para su ingreso. Asimismo, ordenó a la UNP efectuar el proceso de evaluación del riesgo del demandante y su núcleo familiar. Sin embargo, la Corte IDH encontró que el grupo armado ilegal se apoderó de la propiedad al poco tiempo de haber amenazado al peticionario, por lo cual, el Estado colombiano no realizó el acompañamiento a los afectados y permitió que fueran objeto del hecho victimizante de desplazamiento forzado.

En este sentido, la Corte concluyó que el demandante y su núcleo familiar no tenían garantías suficientes de seguridad, por lo que ordenó las siguientes acciones: 1. Adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de solicitante y su núcleo familiar. 2. Concertar las medidas a adoptarse con los beneficiarios y su representante. 3. Informar sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la medida cautelar. En este caso, la sentencia también dictaminó que las medidas no fueron implementadas: por consiguiente, el Estado colombiano incumplió los acuerdos internacionales.

Por último, se encuentra la Resolución 70 de 2022, referida a un líder indígena del pueblo Nasa, perteneciente al resguardo Kwe'sx Yu Kiwe, quien ejerce como coordinador político y también es docente en su comunidad (etnoeducador). La parte solicitante informó que, desde el año 2021, ha

sufrido amenazas de muerte por parte de grupos armados y fue declarado “objetivo militar”; por ello, debió desplazarse del resguardo hacia la zona urbana. Igualmente, el 18 de septiembre de 2022, el líder indígena recibió un disparo de arma de fuego y después recibió nuevas amenazas de muerte. En este sentido, la parte solicitante afirmó que las medidas adoptadas por el Estado colombiano no le garantizaron una protección efectiva.

El Estado colombiano informó a la Corte que el líder es beneficiario de un esquema de protección individual desde el año 2021, y que además realizó gestiones para el otorgamiento de medidas preventivas. También indicó que las medidas de protección asignadas por la UNP consistían en un chaleco antibalas y un medio de comunicación y que dichos elementos no fueron tomados por el demandante. No obstante, tras los hechos ocurridos el 18 de septiembre de 2022, la UNP habría activado una nueva evaluación de riesgo. Al mismo tiempo, informó que la Fiscalía General de la Nación se encontraba investigando el intento de homicidio.

La Corte IDH valoró el desarrollo de estas acciones y, al mismo tiempo, observó que la situación de vulnerabilidad del líder indígena y los factores de riesgo no habían sido mitigados poniendo en peligro su vida e integridad; además, los solicitantes hicieron referencia a las amenazas continuas y a la insuficiencia de medidas de protección por parte del Estado. La Corte también señaló que no recibió información sobre el avance en las investigaciones penales por los hechos denunciados por el beneficiario entre 2021 y 2022. El Estado al no brindar información del avance de este caso, estaría incumpliendo los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Con base en estos antecedentes, la Corte concluyó que el demandante no tenía garantías suficientes de seguridad y conminó al Estado a: 1. Adoptar las medidas necesarias con un enfoque étnico, para proteger los derechos a la vida e integridad personal del líder social. 2. Reconocer que las medidas de protección no fueron suficientes para que el líder indígena pudiera ejercer su actividad comunitaria sin ser objeto de amenazas. 3. Acordar las medidas de protección a implementarse, con el beneficiario y su representante. Y 4. Informar las acciones adelantadas con el fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la implementación de la medida de protección. En este caso, la sentencia señaló que las medidas asignadas no se ajustaban a las amenazas que tenía el líder social y no le permitían ejercer su labor en beneficio del pueblo Nasa, vulnerándose sus derechos fundamentales.

2.4.2. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

La CIDH se ha pronunciado frente a hechos ocurridos en territorio colombiano y ha realizado múltiples recomendaciones con el fin de lograr justicia por los crímenes cometidos en contra de líderes sociales, campesinos y defensores de derechos humanos. En tal sentido, conminó al cumplimiento de compromisos y ordenó compensaciones económicas a las víctimas o a sus familiares. Esta comisión tramitó tres casos representativos: 1. Caso 12.780, 2. Caso 11.712 y 3. Caso 11.654, en donde los peticionarios solicitaron medidas de protección y reparación integral por la violación de sus derechos fundamentales, dado que el Estado colombiano no brindó garantías de seguridad, protección y prevención a los derechos a la vida, la libertad, la integridad a estas personas³⁶.

El caso 12.780 está relacionado con el secuestro de un ciudadano, ocurrido en noviembre de 1999 por miembros de la guerrilla. Esta persona recibió amenazas antes de su secuestro, las cuales fueron debidamente denunciadas ante las autoridades competentes, sin lograr obtener respuesta del Estado, siendo el peticionario retenido por un grupo armado. En el año 2000 fue liberado; sin embargo, siguieron las amenazas, lo que lo obligó a abandonar el país con su familia, por miedo a represalias y por la falta de protección institucional, generando una interrupción de sus planes de vida, y llegando a tener pérdidas patrimoniales. Además, en este caso no se logró identificar ni sancionar a los responsables de los hechos.

La Comisión determinó en 2018 que el Estado colombiano era responsable por la violación de los siguientes artículos estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁷: “5.1 Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”, “7.1 Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal” y “8.1 Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por parte de un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la Ley”.

Al revisar este caso, se observan tres recomendaciones de la CIDH al Estado colombiano: 1. Reparar integralmente a las víctimas por la violación de sus derechos fundamentales, por lo cual, debía adoptar medidas de compensación económicas a favor de estas. 2. Atender a las víctimas en materia de rehabilitación en salud mental. Y 3. Continuar la investigación a cargo de la Fiscalía y finalizarla en un plazo razonable con el objetivo de

³⁶ De acuerdo con las estadísticas de la CIDH, entre 2019 y 2022 recibió 2.927 peticiones provenientes de Colombia, de las cuales abrió trámite en 442, siendo el país de la región con mayor número de peticiones, por encima de México y Perú. Igualmente, se presentaron 1.170 solicitudes de medidas cautelares, de las que se otorgaron 21.

³⁷ Organización de los Estados Americanos. (1969). Pacto de San José de Costa Rica.

esclarecer los hechos, identificar a los responsables e imponer las sanciones correspondientes a las violaciones de los derechos fundamentales declaradas en el informe de la Comisión.

En relación con el seguimiento de este caso, en 2020 la CIDH encontró que el nivel de cumplimiento por parte del Estado era parcial; por ende, continuó supervisando el desarrollo de las recomendaciones, teniendo en cuenta que: 1. No presentó información actualizada del caso. 2. No tiene aseguradas a todas las víctimas al sistema de salud. Y 3. Los inconvenientes con la asignación del fiscal y el equipo de policía judicial para seguir el caso³⁸. Esta situación llama la atención, pues muestra que el Estado no ha protegido a las víctimas, no ha sido diligente para resolver un caso penal, por varios años, sin llegar a sancionar a los perpetradores de los hechos.

En segundo lugar, está el Caso 11.712 que corresponde a la ejecución extrajudicial de una persona y el infringir heridas a una menor de edad en su hogar localizado en el municipio de Barrancabermeja (Santander), en abril de 1993 por miembros del Ejército Nacional de Colombia, vulnerando claramente los derechos a la vida, a la integridad personal, a la protección judicial y a la obligación de brindar protección especial a los menores de edad, derechos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Igualmente, las autoridades judiciales colombianas no emitieron un fallo que esclareciera las motivaciones de estos crímenes.

En 2000, la CIDH dictaminó que el Estado colombiano era responsable del incumplimiento de los siguientes artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁹: “4. Derecho a la vida, 5. Derecho a la integridad Personal y 19. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado de la Convención Americana”. De igual manera, señaló que hubo fallas en la obligación de brindar protección judicial a los familiares de las víctimas del caso, conforme a los artículos: “8. Garantías judiciales y 25. Protección Judicial”, generándose así una revictimización.

Las siguientes son las recomendaciones de la Comisión: 1. Realizar una investigación imparcial y efectiva ante la jurisdicción ordinaria con el fin de juzgar y sancionar a los responsables por la ejecución extrajudicial de las ciudadanas. 2. Indemnizar a los familiares de las víctimas. Y 3. Adoptar las medidas necesarias para evitar que en el futuro ocurrieran hechos similares, conforme al deber de prevención y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención. Por otro lado, la CIDH conminó a adoptar las

³⁸ CIDH. (2020). Informe No. 25/20. Caso 12.780

³⁹ Organización de los Estados Americanos. (1969). Pacto de San José de Costa Rica.

medidas necesarias para dar cumplimiento a la doctrina desarrollada por la Corte Constitucional colombiana en la investigación y juzgamiento de casos similares por parte de la jurisdicción ordinaria.

En cuanto a la labor de seguimiento, la CIDH concluyó que el nivel de cumplimiento del caso es parcial por parte del Estado colombiano, pues solo cumplió la recomendación número 2. Indemnizar a los familiares de los afectados. Mientras que en la recomendación número 1 no realizó una investigación efectiva que permitiera juzgar y sancionar a los responsables de los crímenes ejecutados, y, respecto de la recomendación número 3, no adoptó un mecanismo eficaz que contribuyera a evitar la repetición de hechos similares, con el fin de garantizar los derechos fundamentales⁴⁰.

Por último, está el Caso 11.654 relacionado con hechos ocurridos en el año 1993. En este caso, miembros del Ejército Nacional colaboraron con un grupo de civiles armados en la ejecución y encubrimiento de una masacre en el municipio de Riofrio (Valle del Cauca), allí fueron torturados y asesinados trece campesinos, quienes habían sido vestidos con uniformes camuflados y luego presentados como guerrilleros muertos en combate, siendo uno de los primeros casos de los denominados “Falsos Positivos”. Como consecuencia, las familias de las víctimas debieron desplazarse de sus hogares, mientras que los procesos judiciales contra los militares no mostraron mayores resultados.

En el año 2001, la CIDH concluyó que el Estado era responsable por la violación de los siguientes artículos incluidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos: 4. Derecho a la vida. 5. Derecho a la integridad personal. 8. Garantías judiciales. Y 25. Protección judicial. Además, los recursos judiciales provistos por las autoridades no satisfacían los estándares establecidos en la Convención en materia de protección judicial y, se señaló su responsabilidad directa en los crímenes.

Las recomendaciones de la Comisión fueron: 1. Realizar una investigación efectiva ante la jurisdicción ordinaria con el fin de juzgar y sancionar a los responsables. 2. Adoptar las medidas necesarias para que las familias de las víctimas sean debidamente indemnizadas. Y 3. Adoptar las medidas adecuadas para evitar que en el futuro no se produzcan hechos similares, al igual que implementar las acciones necesarias para dar pleno cumplimiento a la doctrina desarrollada por la Corte Constitucional colombiana en la investigación y juzgamiento de estos casos⁴¹.

⁴⁰ CIDH. (2001). Informe No. 64/01. Caso 11.712

⁴¹ CIDH. (2001). Informe No. 62/01. Caso 11.654

En materia de seguimiento, la CIDH halló un incumplimiento por parte del Estado; por lo cual, continuó la supervisión del caso y solicitó a las entidades responsables proporcionar información actualizada y detallada sobre el caso, dado que la justicia penal militar no realizó una investigación efectiva que pudiera aclarar los hechos ocurridos, violando tratados internacionales suscritos por la República de Colombia. Como consecuencia de ello, la Corte Suprema de Justicia reconoció el crimen como de lesa humanidad y ordenó anular el proceso inicial en 2003, logrando sancionar a los responsables y dictaminando que este tipo de situaciones no podían ser abordadas por la jurisdicción penal militar.

Un hito importante que recapitula la labor de la CIDH es el informe especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia publicado en 2019; el cual realizó recomendaciones al Estado colombiano para mejorar la protección de la vida e integridad de esta población, entre las que sobresalen: 1. Adoptar campañas para combatir la estigmatización contra esta labor. 2. Profundizar los análisis de contexto en las evaluaciones de riesgo, así como, la aplicación de un enfoque diferencial en el otorgamiento de las medidas de protección. 3. Incrementar el nivel de coordinación entre las autoridades nacionales y locales para que las medidas sean efectivas, especialmente, en las zonas rurales más lejanas. Y 4. Convocar a las organizaciones sociales para la construcción de una política integral de protección a través de la Mesa Nacional de Garantías.

Posteriormente, en el informe anual sobre los derechos humanos en América Latina del año 2021, la CIDH reiteró las recomendaciones sobre el funcionamiento de los mecanismos de protección para personas en riesgo hechas en años anteriores, e hizo un seguimiento al cumplimiento de las mismas. En este sentido, continuó exhortando al Estado colombiano a adelantar las acciones necesarias para que en los procesos de evaluación del riesgo, asignación de medidas y evaluación de su capacidad, se garantice la participación y concertación con los beneficiarios.

De otro lado, conminó a concretar la aplicación de un enfoque diferencial en los procesos de la UNP, por medio de capacitaciones a su personal, e investigar con mayor profundidad los factores que generan el ingreso y la permanencia de las personas en los programas de protección.

Respecto a las dos primeras recomendaciones, el Estado informó que la UNP efectuaba una evaluación a cada caso en particular, por medio del CERREM, el cual no solamente está conformado por representantes de entidades estatales, sino que también tiene delegados de las poblaciones sujeto del programa de prevención y protección, facilitando la aplicación de

enfoques diferenciales (étnico, de género, etc.) en las medidas de protección otorgadas. Igualmente, manifestó que la UNP ha realizado acciones afirmativas como crear un protocolo especial de evaluación de riesgo para mujeres lideresas y el desarrollo de procesos de concertación con las comunidades Wayúu amparadas por la Sentencia T-302 de 2017.

Asimismo, la entidad señaló que había otorgado medidas de protección individual y colectiva a 1.530 personas de comunidades étnicas, las cuales incluyen: chalecos antibalas, hombres de protección, vehículos blindados y convencionales y botones de apoyo; además de un fortalecimiento técnico a las guardias indígenas de todo país, por medio de convenios de cooperación con sus asociaciones. También indicó este informe que, debido a las medidas cautelares emitidas por la CIDH, el Estado colombiano hizo seguimiento a las mismas, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores en articulación con diversas entidades de orden nacional y territorial.

De igual manera, la Comisión consultó varias organizaciones de la sociedad civil quienes señalaron que el Estado colombiano no es capaz de actuar de una manera preventiva frente a los riesgos identificados por la Defensoría del Pueblo y que gran parte de los asesinatos y otros hechos victimizantes no han tenido avances en sus procesos de investigación y juzgamiento. También aseveran que altos funcionarios del Gobierno Nacional han estigmatizado la labor de los líderes sociales, aumentando el riesgo sobre su vida e integridad, y que las autoridades favorecen la aplicación de acciones de la Fuerza Pública sobre la búsqueda de soluciones mediante intervención social; por ende, la CIDH considera que no es posible comprobar los avances en el cumplimiento de esta recomendación.

Luego de revisar los casos conocidos por la Corte Constitucional y los organismos del SIDH, al igual que sus recomendaciones al Estado colombiano; resulta importante identificar unas variables que permitan determinar si se está cumpliendo el mandato constitucional de proteger la vida e integridad de las personas en riesgo, entre estas están: los casos de homicidios y otras vulneraciones de derechos, al igual que los niveles de cobertura de las evaluaciones de riesgo y medidas de protección respecto al volumen de solicitantes, la duración de los trámites de la ruta de protección, el costo por beneficiario y la relación existente entre los niveles de riesgo identificados y la capacidad de protección de las medidas; variables que se analizan en el próximo capítulo y que permiten evaluar la eficacia y eficiencia de la política pública.

Capítulo III.

Análisis de la eficacia y eficiencia en la asignación e implementación de medidas de protección

En la primera sección de este capítulo, se examina el comportamiento de las solicitudes de medidas de protección presentadas por personas y colectivos ante la UNP, durante el periodo comprendido entre 2019 y 2022. Posteriormente, se revisan los resultados de las evaluaciones de riesgo adelantadas por esta entidad y, a reglón seguido, la implementación de medidas ordenada a través de las resoluciones del CERREM. En estas tres etapas de la ruta de protección, se analiza su crecimiento y distribución por poblaciones, con énfasis en los defensores de derechos humanos y líderes sociales, y se evalúa la gestión y resultados de la entidad, determinando su nivel de eficacia y oportunidad.

En el segundo apartado, se examinan los costos de las medidas de protección, entre 2021 y 2022, desagregando los valores correspondientes a cada una de estas, las cuales incluyen: a) personal de protección, b) vehículos, c) equipos de comunicación, d) chalecos antibalas, e) botones de ayuda y f) apoyos de transporte y reubicación temporal. Luego se analiza la distribución de los recursos asignada a cada una de las poblaciones beneficiarias de los programas de protección, y se efectúa un cálculo de los costos anuales promedio por persona, para los distintos tipos de población, con el fin de determinar si existe o no una correspondencia con los niveles de riesgo identificados en las evaluaciones a cargo de la UNP.

3.1. Asignación e implementación de medidas de protección

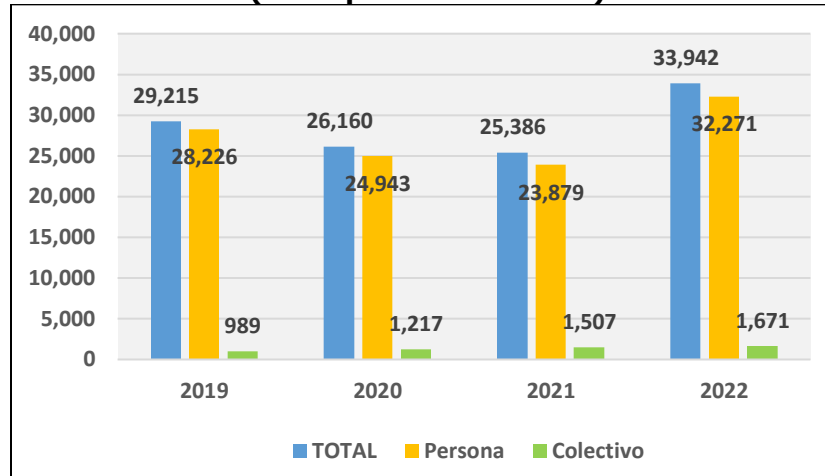
3.1.1. Solicitudes de medidas de protección

Los datos seleccionados y examinados por el equipo de trabajo⁴², suministrados por la Oficina Asesora de Planeación e Información de la UNP, muestran que, entre 2019 y 2022, se presentaron 114.703 solicitudes de medidas de protección ante esta entidad, de las cuales 109.319 (95,3%) corresponden a personas y 5.384 (4,7%) a colectivos con reconocimiento social y jurídico. En relación con el comportamiento durante el periodo de estudio, se observa que las solicitudes crecieron 16,2%, al pasar de 29.215

⁴² Para ello, se unificaron los registros de solicitudes con fechas de recepción cercanas y una misma fecha de gestión por parte del Grupo de Servicio al Ciudadano de la UNP. Dado que los solicitantes en muchas ocasiones emplean diferentes canales de atención para presentar una misma solicitud de protección. De esta manera, se eliminaron 27.313 registros repetidos de un total de 142.016, permitiendo tener unas cifras más precisas de solicitudes de medidas de protección que las reportadas en los informes de gestión de la entidad.

en 2019 a 33.942 en 2022 (Gráfica 3-1), con un leve descenso durante los años 2020 y 2021, y un repunte considerable en el último año (33,7% más frente a 2021).

Gráfica 3-1
Solicitudes de medidas de protección presentadas ante la UNP. 2019-2022
(Por tipo de solicitante)



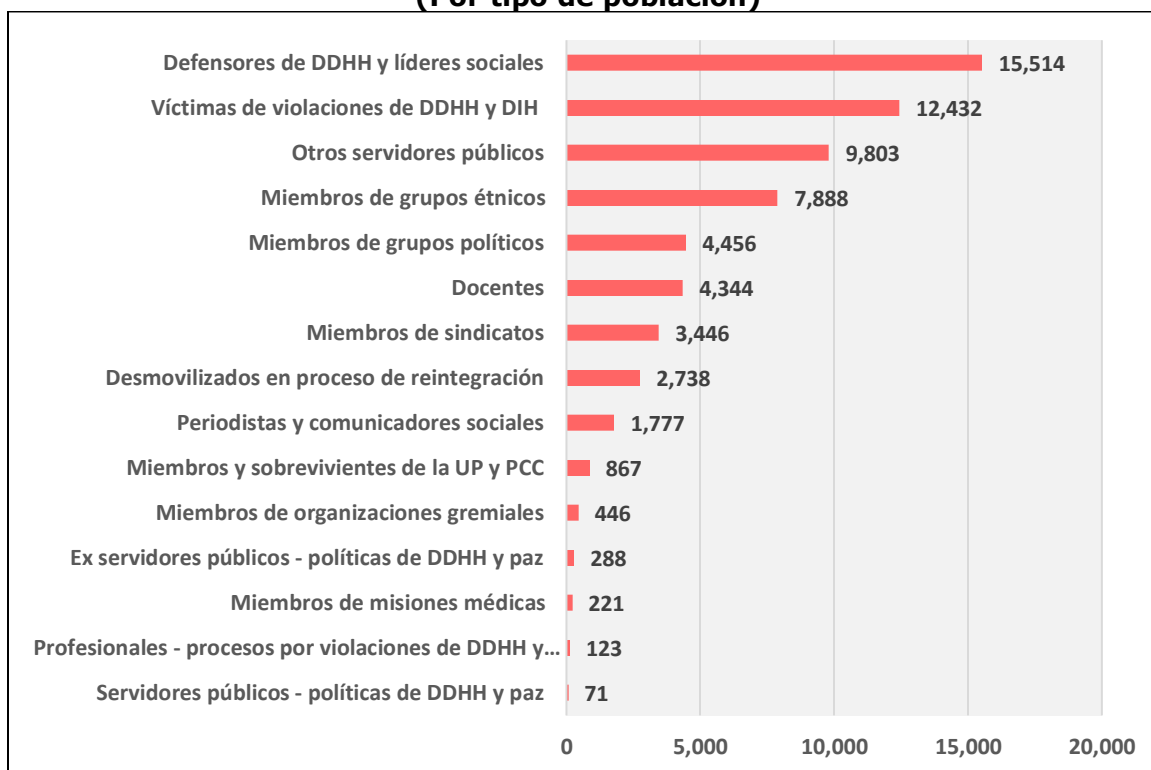
Fuente: Oficina Asesora de Planeación - UNP. Cálculos CGR DES-DS

Las solicitudes presentadas por colectivos registran un crecimiento del 69% (pasan de 989 en 2019 a 1.671 en 2022). El referido comportamiento ocurrió de manera ininterrumpida a lo largo del periodo, principalmente por solicitudes de los representantes de comunidades indígenas, consejos comunitarios de población afrocolombiana, juntas de acción comunal, sindicatos, movimientos y partidos políticos, asociaciones campesinas y otras organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, las solicitudes presentadas por personas se incrementan 14,3% en este mismo periodo (pasan de 28.226 en 2019 a 32.271 en 2022), y la tendencia muestra una mayor demanda de servicios de protección por parte de los ciudadanos.

Los cinco departamentos con más solicitudes son: Bogotá con 22.834 (20%), Valle del Cauca con 11.618 (10,1%), Cauca con 10.864 (9,5%), Antioquia con 6.939 (6%) y Norte de Santander con 5.447 (4,7%), las cuales representan alrededor de la mitad de los casos recibidos por la UNP (50,3%). Siguen en importancia los departamentos de Meta con 4.495 (3,9%), Santander con 4.139 (3,6%), Nariño con 4.107 (3,6%), Magdalena con 4.103 (3,6%) y Tolima con 3.343 (2,9%), acumulando un 68% de las solicitudes totales entre 2019 y 2022. En el caso de los departamentos de Cauca, Antioquia y Norte de Santander corresponden a regiones con graves problemáticas de violencia en contra de personas en riesgo; especialmente, defensores de derechos humanos y líderes sociales.

Lo anterior se refleja en la distribución de las solicitudes por tipos de población, pues, en primer lugar, se encuentran los defensores y líderes con 15.514 casos que constituyen un 13,5% del total (Gráfica 3-2), seguido por víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH con 12.432 casos (10,8%) y otros servidores públicos⁴³ con 9.803 casos (8,5%). Después se encuentran poblaciones que ejercen liderazgo social, entre ellas: miembros de grupos étnicos con 7.888 casos (6,9%), miembros de grupos políticos con 4.456 (3,9%), integrantes de sindicatos con 3.446 (3,1%), y periodistas y comunicadores sociales con 1.777 (1,5%). Es decir, alrededor de un 48% de las solicitudes de medidas de protección fueron presentadas por estos grupos poblacionales.

Gráfica 3-2
Solicitudes de medidas de protección presentadas ante la UNP. 2019-2022
(Por tipo de población)



Fuente: Oficina Asesora de Planeación - UNP. Cálculos CGR DES-DS

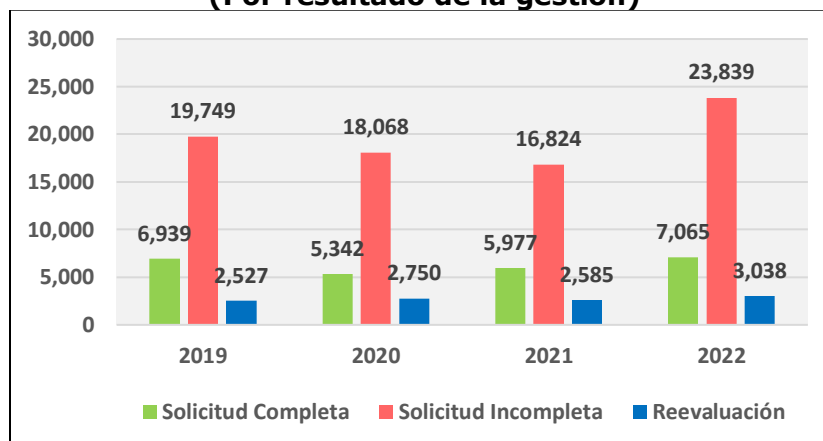
Otras poblaciones importantes en las solicitudes de medidas de protección son los docentes estatales, quienes registran 4.344 casos (3,8%), los desmovilizados de grupos armados ilegales en proceso de reintegración con 2.738 casos (2,4%), los miembros y sobrevivientes del Partido Unión

⁴³ Según el artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015, comprende los servidores públicos, con excepción de quienes tengan o hayan participado en la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación.

Patriótica (UP) y el Partido Comunista Colombiano (PCC) con 1.777 casos (0,8%) y los integrantes de organizaciones gremiales con 446 casos (0,4%). No obstante, en 47.393 solicitudes (41,3% del total), la UNP no logra identificar el grupo poblacional al que pertenece el solicitante; por ende, es posible que exista subestimación en los porcentajes de cada una de las poblaciones anteriormente mencionadas.

Los resultados de la gestión de estas solicitudes, por parte del Grupo de Servicio al Ciudadano de la UNP, muestran que 68,4% (78.480) fueron catalogadas como incompletas en razón a que, según la entidad, incumplen unos requisitos básicos para iniciar la ruta de protección⁴⁴, o se trata de solicitudes que no corresponden a las competencias de la UNP y se trasladan a otras entidades. Por otro lado, un 22,1% de las solicitudes (25.323) son calificadas como completas y 9,5% (10.900) son reevaluaciones de solicitudes previas. Las solicitudes incompletas crecieron 20,7% entre 2019 y 2022, en tanto que las completas aumentaron un 1,8% (Gráfica 3-3), datos que llaman la atención, pues mostrarían falta de conocimiento de los requisitos necesarios en la solicitud de medidas de protección por parte de las personas.

Gráfica 3-3
Solicitudes de medidas de protección presentadas ante la UNP. 2019-2022
(Por resultado de la gestión)



Fuente: Oficina Asesora de Planeación - UNP. Cálculos CGR DES-DS

De acuerdo con la información reportada, 24.373 solicitudes iniciaron la ruta de protección individual o colectiva, cifra que representa 67,3% de las solicitudes completas y reevaluaciones, y 21,2% de las solicitudes totales realizadas en el periodo. Esto significa que 11.850 solicitudes no iniciaron la ruta, pese a ser solicitudes completas o reevaluaciones. Dicha situación refleja dos posibilidades: Primera, los solicitantes, aun cuando cumplan los

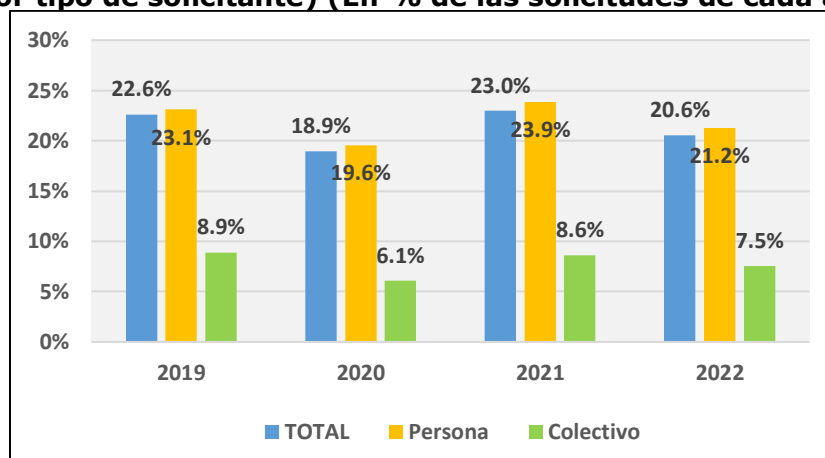
⁴⁴ Estos son: 1. Formulario de solicitud de protección diligenciado, 2. Certificado que acredite al solicitante como perteneciente a las poblaciones objeto de protección, 3. Fotocopia de la cédula de ciudadanía y 4. Documento en donde se describan las amenazas a su vida e integridad personal.

requisitos, no autorizaron la evaluación de riesgo, condición indispensable para iniciar la ruta. Y segunda, la entidad no tiene suficiente capacidad institucional para aplicar la ruta de protección en el momento oportuno. Sin embargo, luego de examinar los datos, no se puede determinar cuál de dichas posibilidades explica, en mayor medida esta situación.

La revisión de los porcentajes de solicitudes que iniciaron la ruta de protección en cada uno de estos años (ver Gráfica 3-4), permite ver las diferencias entre las medidas pedidas por personas y las radicadas por colectivos. En el caso de las primeras, oscilaron entre el 19,6% y 23,9% teniendo su punto más bajo en 2020, mientras que las segundas variaron entre 6,1% y 8,9%, con un nivel bajo en el mismo año. Teniendo en cuenta los procedimientos para activar la ruta de protección colectiva, ésta tiene unas condiciones adicionales, entre ellas la verificación del reconocimiento social o jurídico de la organización a la que pertenece el solicitante, al igual que la realización de talleres con los miembros del colectivo, para identificar las amenazas o riesgos a los que están expuestos.

Gráfica 3-4

**Porcentaje de solicitudes que iniciaron la ruta de protección de la UNP. 2019-2022
(Por tipo de solicitante) (En % de las solicitudes de cada año)**



Fuente: Oficina Asesora de Planeación - UNP. Cálculos CGR DES-DS

Este menor porcentaje de solicitudes de colectivos que iniciaron la ruta de protección obedecería tanto a una baja proporción de solicitudes completas y reevaluaciones (10,9% en comparación al 32,6% de las solicitudes individuales), como a la existencia de solicitudes completas y reevaluaciones en las que no se activó la ruta (28,5% frente al 32,8% de las individuales). El primer caso, reflejaría que efectivamente las solicitudes de medidas de protección colectivas requieren el cumplimiento de requisitos adicionales (verificación del reconocimiento social o jurídico y desarrollo de talleres); mientras que el segundo, sugeriría una falta de capacidad de la UNP para

activar en un mismo momento, todas las solicitudes de protección colectivas, lo cual resulta posible teniendo en cuenta que los procedimientos para este tipo de medidas, requieren una mayor logística.

Ahora bien, en cuanto a la oportunidad en la gestión de las solicitudes de protección, se calcularon varios intervalos entre la fecha de recepción y la fecha de gestión, en la que se determina si cumple con los requisitos y si se activa la ruta de protección. Al respecto, se encuentra que un 46,4% de las solicitudes fueron gestionadas entre 1 y 7 días calendario después de haber sido radicadas, mientras que 23,1% fueron atendidas el mismo día de la radicación (ver Cuadro 3-1). Un 11,8% de las solicitudes duraron entre 15 y 30 días para recibir respuesta de parte del Grupo de Servicio al Ciudadano, 8,6% entre 8 y 14 días y 6,6% entre 31 y 60 días, mientras que un 3,6% tardaron más de 60 días en dicha etapa. Estas últimas corresponden en su mayoría a solicitudes radicadas durante el primer semestre de 2020, lo que coincidió con el inicio de la pandemia del coronavirus.

Cuadro 3-1
Tiempo entre fecha de recepción y fecha de gestión de las solicitudes de protección presentadas ante la UNP. 2019-2022 (En % de las solicitudes de cada año)

	2019	2020	2021	2022	TOTAL
0 días	12,8%	14,7%	33,7%	30,5%	23,1%
Entre 1 y 7 días	30,8%	23,2%	61,4%	66,4%	46,4%
Entre 8 y 14 días	16,5%	13,2%	2,7%	2,5%	8,6%
Entre 15 y 30 días	23,3%	24,0%	1,3%	0,3%	11,8%
Entre 31 y 60 días	13,3%	13,4%	0,5%	0,3%	6,6%
Entre 61 y 90 días	1,9%	7,2%	0,3%	0,0%	2,2%
Más de 90 días	1,4%	4,4%	0,1%	0,0%	1,4%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%
Días promedio	16,4	22,8	2,7	2,5	10,7

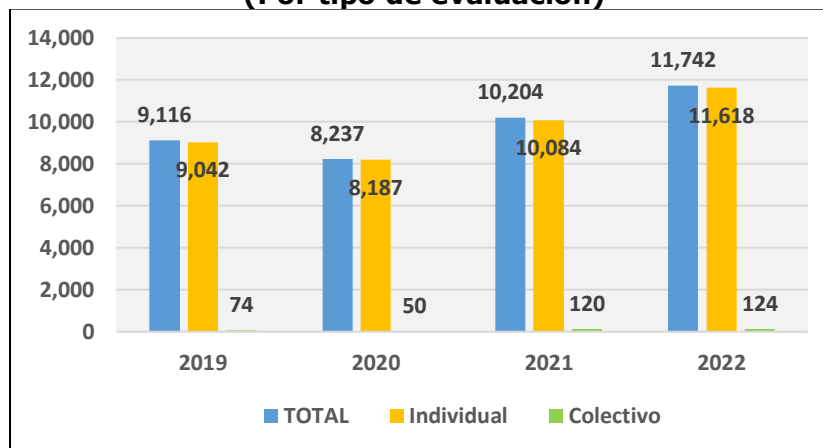
Fuente: Oficina Asesora de Planeación - UNP. Cálculos CGR DES-DS

Respecto a los días promedio, entre la fecha de recepción y la fecha de gestión, se estimó una cifra de 10,7 días calendario en el periodo estudiado. No obstante, dicho tiempo mejoró sustancialmente en los últimos dos años, alcanzando un promedio de 2,5 días calendario en 2022; lo anterior como resultado de la disponibilidad de mayores canales de atención, pues las personas pueden radicar sus solicitudes de manera virtual, por correo físico, presencialmente, o a través de otras entidades como alcaldías, personerías, gobernaciones o sedes regionales de la Defensoría del Pueblo. De esta forma, el porcentaje de solicitudes que son gestionadas en menos de una semana se sitúa en 97%, mostrando un buen nivel de oportunidad en la primera etapa del procedimiento para la asignación de medidas.

3.1.2. Evaluaciones de riesgo

Pasando a la segunda etapa del procedimiento a cargo de la UNP, de acuerdo con los datos suministrados por la Subdirección de Evaluación del Riesgo, se iniciaron 39.299 evaluaciones de este tipo en el periodo comprendido entre 2019 y 2022, de las cuales 38.931 (99,1%) fueron de riesgo individual y 368 de riesgo colectivo (0,9%). Las referidas evaluaciones representan 34,3% en comparación con las solicitudes de protección radicadas en este periodo; aquel porcentaje es levemente superior en las evaluaciones individuales (35,6%), mientras que en las colectivas es bajo (6,8%), lo cual podría ser causado por la menor capacidad institucional en la atención de las evaluaciones de este tipo, ya que exigen procesos de concertación con las organizaciones solicitantes.

Gráfica 3-5
Evaluaciones de riesgo iniciadas por la UNP. 2019-2022
(Por tipo de evaluación)



Fuente: Subdirección de Evaluación del Riesgo - UNP

Las evaluaciones crecieron un 28,8%, en el período analizado, al pasar de 9.116 en 2019 a 11.742 en 2022 (Gráfica 3-5). Pese a esta tendencia positiva, el año 2020 registró un descenso en el número de evaluaciones ordenadas, el cual coincidió con la disminución en la cantidad de solicitudes de protección durante ese año y la fase inicial de la pandemia del coronavirus, la cual incidió en el trabajo de los CTAR, teniendo en cuenta que sus actividades debían desarrollarse de manera presencial. Posteriormente, en los años 2021 y 2022 vuelve a aumentar el número de evaluaciones iniciadas, esto debido a una simplificación de procesos, que incluyó la supresión del GVP, y al fortalecimiento tecnológico de los CTAR⁴⁵.

⁴⁵ Ver: UNP. (2021). Informe Anual de Gestión.

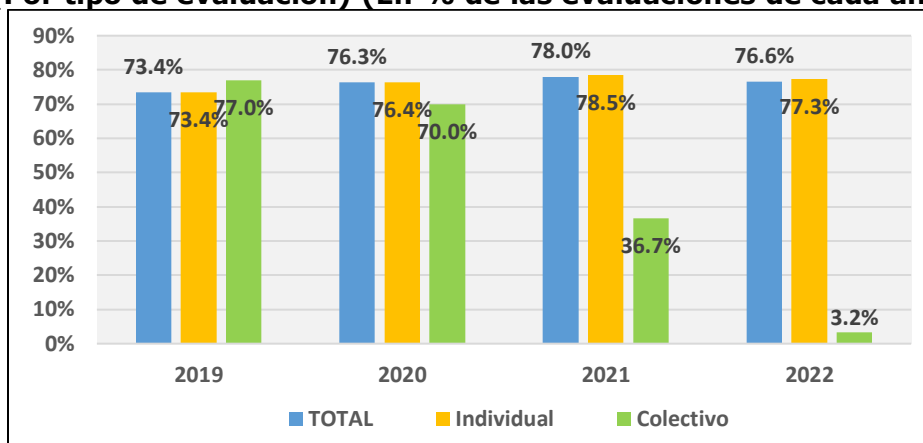
La distribución de las evaluaciones de riesgo, entre los diferentes tipos de población, muestra un orden similar al de las solicitudes de protección. En primer lugar, se encuentran los defensores de derechos humanos y líderes sociales con 8.275 evaluaciones iniciadas (21,1%), luego aparecen los miembros de grupos étnicos 7.659 (19,5%), víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH 6.896 (17,5%), otros servidores públicos 6.046 (15,4%), desmovilizados en procesos de reintegración 2.654 (6,8%) y miembros de organizaciones sindicales 1.627 (4,1%). En consecuencia, dichos grupos reúnen el 84,4% de las evaluaciones adelantadas en el periodo, porcentaje que en este caso si es preciso, ya que la UNP identificó la población a la que pertenecen todas las personas y colectivos evaluados.

Con relación al motivo de las evaluaciones de riesgo realizadas por la UNP, alrededor de la mitad (52%) corresponden a reevaluaciones de riesgo con 20.351, las cuales deben hacerse periódicamente para decidir la terminación o continuidad de las medidas de protección otorgadas por el CERREM. De este tipo de evaluaciones, 15.952 se refieren a reevaluaciones por temporalidad (78,4%), mientras que 4.399 son reevaluaciones por la ocurrencia de nuevos hechos que pueden generar amenazas a la vida e integridad de la persona protegida (21,6%). Por otro lado, se identifica que 14.643 evaluaciones fueron realizadas por primera vez (37,3% del total), en tanto que 4.305 obedecieron a diversas motivaciones (11%), entre las que existen evaluaciones por orden judicial, por devoluciones del CERREM o por compromisos de la entidad con algunas poblaciones⁴⁶.

Después de examinar los datos reportados por la entidad, con corte a abril de 2023, se determinó que 29.926 evaluaciones de riesgo fueron finalizadas por parte de los CTAR y cuentan con identificación del nivel de riesgo, lo cual representa un 76,1% del total de evaluaciones iniciadas entre 2019 y 2022. En el caso de las evaluaciones individuales, concluyeron 29.786 (76,5%), mientras que en las evaluaciones colectivas, terminaron 140 (38%). Los datos anteriores se observan en los porcentajes de evaluaciones finalizadas a lo largo del periodo (ver Gráfica 3-6), los cuales muestran diferencias en la duración de ambos tipos de procesos. De esta manera, un 77,3% de las evaluaciones individuales comenzadas en el año 2022 fueron finalizadas, en contraste, sólo el 3,2% de las evaluaciones colectivas iniciadas en ese año concluyeron en abril de 2023.

⁴⁶ Entre las que sobresalen comunidades indígenas y afrocolombianas.

Gráfica 3-6
Porcentaje de evaluaciones de riesgo finalizadas por la UNP. 2019-2022
(Por tipo de evaluación) (En % de las evaluaciones de cada año)



Fuente: Subdirección de Evaluación del Riesgo - UNP. Cálculos CGR DES-DS

De las 9.373 evaluaciones de riesgo no terminadas (23,9% del total de evaluaciones iniciadas entre 2019 y 2022), se encuentra que, en su mayoría, corresponden a 8.990 órdenes de trabajo inactivas; es decir, que fueron suspendidas por: i. desistimiento del solicitante, ii. fallecimiento del mismo o iii. que las amenazas señaladas por el solicitante no se refieren a episodios recientes. Después se hallan 267 órdenes de trabajo activas, las cuales comprenden evaluaciones en desarrollo por parte de los CTAR, de estas, 208 son de riesgo colectivo y 59 de riesgo individual. Vale mencionar que, en las evaluaciones colectivas en proceso, aparecen 91 que iniciaron en 2021 o antes, lo cual muestra el tiempo empleado en estos trámites que están relacionados con comunidades indígenas y afrocolombianas.

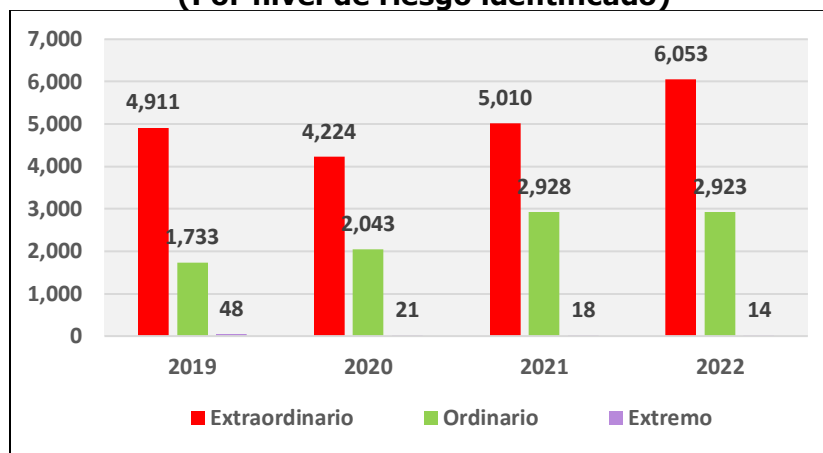
Igualmente, se identifican 116 órdenes de trabajo cerradas sin registro de fecha de finalización y/o nivel de riesgo identificado; por lo cual, no se pueden considerar como evaluaciones de riesgo terminadas.

Es necesario resaltar que existen diferencias en los porcentajes de evaluaciones finalizadas entre las poblaciones atendidas por la UNP; las tasas más altas corresponden a periodistas y comunicadores sociales (84,1%), miembros y sobrevivientes de la UP y el PCC (83,9%) y miembros de grupos étnicos (82,8%), mientras que las tasas más bajas se refieren a docentes estatales (35%) y miembros de misiones médicas (50,2%). En tanto que los defensores de derechos humanos y los líderes sociales tienen un porcentaje de evaluaciones terminadas de 77,1%, el cual es similar al promedio.

Respecto al nivel de riesgo identificado en las evaluaciones finalizadas por la UNP, entre los años 2019 y 2022, se observa que 20.198 reportaron riesgo extraordinario (67,5%), 9.627 riesgo ordinario (32,2%) y 101 riesgo

extremo o inminente (0,3%). En las situaciones de riesgo extraordinario y extremo, se establece la existencia de amenazas concretas a la vida e integridad del solicitante, y que además se derivan de su actividad social, política o humanitaria, lo cual exige medidas de protección del Estado; mientras que, en el riesgo ordinario, la amenaza no está relacionada con dichas actividades y no hay obligación de suministrar medidas más allá de las acciones preventivas por parte de la Fuerza Pública.

Gráfica 3-7
Evaluaciones de riesgo finalizadas por la UNP. 2019-2022
(Por nivel de riesgo identificado)



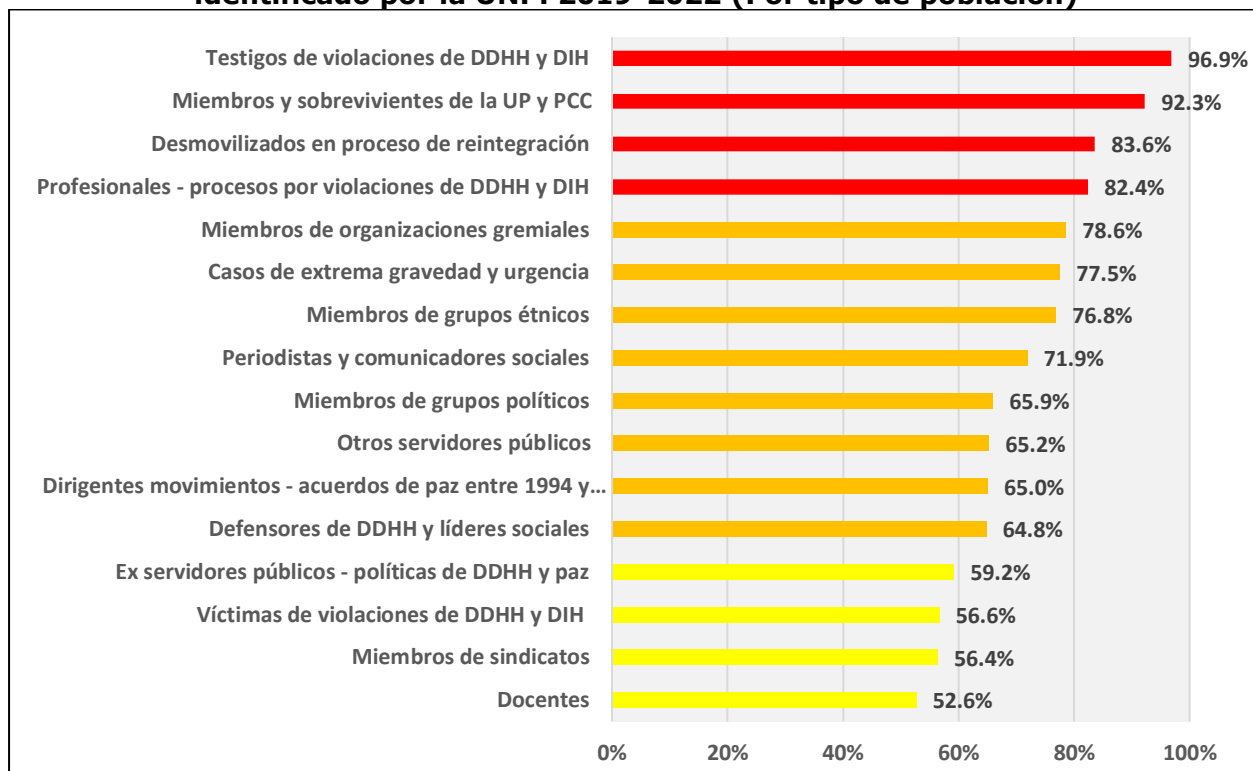
Fuente: Subdirección de Evaluación del Riesgo - UNP

Las evaluaciones con riesgo extraordinario crecieron 23,3% en este periodo, las de riesgo ordinario 68,7% y las de riesgo extremo disminuyeron 70,8% (ver Gráfica 3-7). De esta forma, se establece que la participación de las personas y colectivos con riesgo extraordinario y extremo bajó a lo largo del periodo (de 74,1% en 2019 a 67,5% en 2022), mientras que el porcentaje del riesgo ordinario subió de 25,9% a 32,5%. Lo anterior sugiere que, pese al crecimiento en la cantidad de solicitudes de protección, no necesariamente están causadas por un aumento de las amenazas contra la vida e integridad de quienes las presentaron.

Al examinar los niveles de riesgo de las evaluaciones individuales y colectivas, se aprecian unas diferencias considerables; en las primeras, los porcentajes de riesgo extraordinario y extremo son de 67,4% y 0,3% respectivamente, en cambio en las segundas, dichos porcentajes son 94,3% y 5,1%, lo cual muestra que los colectivos que solicitan protección enfrentan mayores situaciones de amenazas, las cuales afectan principalmente a comunidades indígenas, consejos comunitarios afro y demás organizaciones sociales ubicadas en regiones con serios problemas de seguridad y orden público. Esta relación se evidencia en los porcentajes de riesgo extremo y

extraordinario en algunos departamentos, como: Arauca (84,4%), Guaviare (82,9%), Nariño (79,4%), Chocó (78,9%) y Cauca (76,4%).

Gráfica 3-8
Porcentaje de evaluaciones con nivel de riesgo extraordinario y extremo identificado por la UNP. 2019-2022 (Por tipo de población)



Fuente: Subdirección de Evaluación del Riesgo - UNP. Cálculos CGR DES-DS

Los niveles de riesgo extraordinario y extremo, en las distintas poblaciones sujeto de la política de protección, muestran que el porcentaje más alto corresponde a testigos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH con un 96,6% de evaluaciones de riesgo finalizadas (Gráfica 3-8), seguido por miembros y sobrevivientes de la UP y el PCC (92,3%), desmovilizados en proceso de reintegración (83,6%) y profesionales –apoderados o forenses– que actúan en procesos judiciales por violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH (82,4%). Estas cuatro poblaciones tienen en común su relación con las dinámicas del conflicto armado y la violencia política que ha sufrido el país; por ende, requerirían de medidas de protección fuertes, las cuales permitan salvaguardar su vida e integridad.

Después se encuentran los miembros de organizaciones gremiales con 78,6% de evaluaciones con riesgo extraordinario y extremo, entre los que sobresalen dirigentes empresariales; luego están los casos de extrema gravedad y urgencia (77,5%), los cuales corresponden a personas que pueden

ser vinculadas de forma excepcional al programa de protección individual por parte del Director de la UNP, mientras se evalúa su nivel de riesgo. Posteriormente, están los miembros de grupos étnicos (76,8%), compuesto, en su mayor parte, por personas pertenecientes a pueblos indígenas y miembros de comunidades afro; siguen en importancia, los periodistas y comunicadores sociales (71,9%), y los miembros de grupos políticos (65,9%), en donde destacan los activistas de movimientos de oposición.

Las demás poblaciones poseen niveles de riesgo extraordinario y extremo que siguen siendo altos, pero inferiores al promedio; por consiguiente, se esperaría que las medidas de protección asignadas tengan un menor alcance en comparación con las otorgadas a grupos más amenazados. Entre dichas poblaciones, se encuentran otros servidores públicos con un 65,2% de riesgo alto, donde los principales cargos son concejales, jueces, personeros y diputados. Luego están los dirigentes de movimientos que suscribieron acuerdos de paz entre 1994 y 1998 (65%), cuya participación más alta pertenece a los dirigentes del M-19. Y finalmente, se hallan los defensores de derechos humanos y líderes sociales con 64,8% de evaluados que deben recibir medidas de protección, donde destacan los representantes de organizaciones comunales y comunitarias.

También vale mencionar a las poblaciones con porcentajes de riesgo extraordinario y extremo menores a 60%; las cuales tendrían una menor probabilidad de ser beneficiarias de las medidas de protección brindadas por el Estado. Entre estos grupos se encuentran: los exservidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño y ejecución de la política de derechos humanos o de paz del Gobierno Nacional (59,2% de riesgo alto), las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH (56,6%), los miembros de sindicatos (56,4%) y los docentes estatales (52,6%). En el caso de estos exservidores públicos, se estableció que la cantidad de evaluaciones de riesgo aumentó considerablemente en 2022⁴⁷, como resultado de la expedición del Decreto 1064 de ese año, el cual permite incluir a altos ex funcionarios del Gobierno Nacional en la población objeto de protección.

En referencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, que tuvieron evaluaciones de riesgo a cargo de la UNP, comprenden personas en situación de desplazamiento forzado y reclamantes de tierras, al igual que representantes de sus organizaciones, quienes se encuentran registrados en la UARIV y la URT, siendo una de las poblaciones con mayor participación entre los beneficiarios de medidas de protección, como se analiza más adelante. En el caso de los miembros de sindicatos, sobresalen los dirigentes de asociaciones y confederaciones de trabajadores

⁴⁷ Pasó de 73 evaluaciones de riesgo realizadas a esta población en 2021 a 201 en el año 2022.

de los sectores público y privado. Y en cuanto a los docentes de instituciones estatales, aunque su nivel de riesgo es medio, se evidencia crecimiento en el número de evaluaciones efectuadas⁴⁸.

El análisis sobre el grado de oportunidad en la realización de las evaluaciones de riesgo permite señalar unos intervalos entre la fecha de inicio en la que se autoriza la orden de trabajo y la fecha de finalización en la cual es identificado el riesgo y comunicado al CERREM para el otorgamiento o no de medidas de protección. De esta forma, se encuentra que el 38,8% de las evaluaciones terminadas empleó entre 61 y 90 días calendario, mientras que el 32,4% requirió entre 31 y 60 días y el 14,5% entre 91 y 120 días (ver Cuadro 3-2). En este contexto, un 3,2% de las evaluaciones duraron menos de un mes, las cuales se pueden calificar como casos excepcionales.

Cuadro 3-2
Tiempo entre fecha de inicio y fecha de finalización de las evaluaciones de riesgo realizadas por la UNP. 2019-2022

	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Menos de 31 días	2,0%	2,0%	3,0%	5,1%	3,2%
Entre 31 y 60 días	16,6%	25,2%	33,3%	48,3%	32,4%
Entre 61 y 90 días	33,2%	47,1%	43,1%	33,4%	38,8%
Entre 91 y 120 días	22,4%	15,1%	12,7%	9,8%	14,5%
Entre 121 y 150 días	12,2%	6,8%	4,5%	2,7%	6,2%
Entre 151 y 180 días	6,3%	2,1%	1,8%	0,5%	2,5%
Más de 180 días	7,3%	1,7%	1,5%	0,2%	2,5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%
Días promedio	103,8	80,8	75,4	63,1	79,2

Fuente: Subdirección de Evaluación del Riesgo - UNP. Cálculos CGR DES-DS

Estos indicadores varían durante el periodo estudiado, pues en 2019 una proporción importante de evaluaciones de riesgo demoró más de 91 días (48,8%), lo cual generó afectaciones a los solicitantes de medidas de protección; mientras que, en el año 2022, las evaluaciones con esa duración representaron 13,3%. Lo anterior reflejó las mejoras introducidas en esta etapa de la ruta de protección individual, como parte del proceso de reingeniería de la UNP, entre las que están: a) planes de descongestión, b) ajustes en los sistemas de asignación y seguimiento de órdenes de trabajo y c) priorización de trámites de emergencia⁴⁹, al igual que la separación entre CTAR individuales y CTAR colectivos, para una mayor especialización en las

⁴⁸ Incrementó de 221 en 2021 a 739 en 2022.

⁴⁹ Según informes anuales de gestión de la UNP de 2020 y 2021.

funciones. No obstante, persisten limitaciones en cuanto a disponibilidad de recurso humano y herramientas tecnológicas⁵⁰.

Con relación al número de días promedio, entre las fechas de inicio y finalización de las evaluaciones de riesgo, se estima en 79,2 días calendario entre 2019 y 2022. Esta duración mejoró a lo largo del periodo estudiado, llegando a 63,1 días para las evaluaciones correspondientes al año pasado, con un resultado cercano a la meta establecida en el PND 2018-2022⁵¹, el cual responde también a las órdenes de la Corte Constitucional destinadas a mejorar la oportunidad en la protección de los defensores de derechos humanos y líderes sociales. Pese a ello, existen diferencias en la duración de las evaluaciones individuales y colectivas, pues las primeras registran un promedio de 63 días en 2022, mientras que las segundas reportan 269 días, cifra que, si bien es menor a la de 2019 (737 días), refleja problemas de oportunidad en la ejecución de este tipo de evaluaciones.

De acuerdo con la información analizada en la auditoría financiera a la UNP - vigencia 2022, se identificaron dificultades en el desarrollo de las evaluaciones por parte del CTAR colectivo, como la insuficiencia de personal para atender las órdenes de trabajo activas⁵², teniendo en cuenta que se requieren actividades de concertación y articulación con las comunidades involucradas y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. De igual manera, se señala la importancia de mejorar la capacitación a los funcionarios de esta área para aumentar la comprensión de las dinámicas relacionadas con estos grupos poblacionales, al igual que actualizar los instrumentos de valoración de riesgo, con el fin de identificar qué situaciones trascienden del plano individual al colectivo, y, con ello, atender de manera oportuna y pertinente las solicitudes de las comunidades.

3.1.3. Implementaciones de medidas de protección

En cuanto a la tercera etapa del procedimiento a cargo del UNP, según la información reportada por la Subdirección de Protección, entre 2019 y 2022 se expidieron 10.459 actos administrativos para la implementación de medidas de protección, que incluyen las resoluciones del CERREM; de estas, 10.260 (98,1%) tuvieron como beneficiarios a personas y 199 (1,9%) a colectivos. Estas decisiones representan un 9,1% en comparación con el número de solicitudes de medidas y 26,6% frente a la cantidad de evaluaciones de riesgo

⁵⁰ De acuerdo con el informe de gestión de la UNP - vigencia 2022. Igualmente, la auditoría financiera realizada por la CGR a esta entidad - vigencia 2022, señala deficiencias en los sistemas de información empleados para las labores misionales de la entidad, donde se evidencia una falta de integración entre estos.

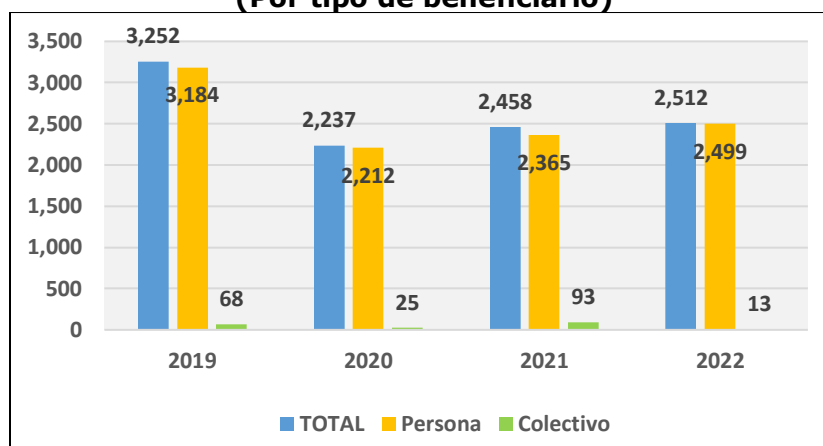
⁵¹ 60 días calendario.

⁵² Según la respuesta de la UNP al grupo auditor, el CTAR colectivo cuenta con 20 analistas y se requerirían 104 para atender oportunamente estas evaluaciones.

iniciadas en este periodo, lo que evidencia el grado de respuesta institucional frente a la magnitud de requerimientos.

En el caso de las medidas dirigidas a personas, dichos porcentajes son de 9,4% y 26,4%, mientras que las medidas colectivas corresponden a 3,7% y 54,1% respectivamente. Esta clara diferencia entre ambas rutas, muestra que, en el caso de las colectivas, se atiende a una proporción muy baja de solicitudes, pero se cubre un porcentaje significativo de evaluaciones de riesgo, lo cual sugiere que el mayor filtro ocurre en la gestión inicial de las solicitudes colectivas donde, según la entidad, una alta proporción no cumple el requisito de acreditar el reconocimiento social o jurídico del colectivo. Por su parte, en las medidas individuales el bajo porcentaje de implementaciones, en comparación a las evaluaciones de riesgo realizadas, se debe a que muchos de estos actos administrativos no están precedidos por un estudio de esta clase, como se verá más adelante.

Gráfica 3-9
Implementaciones de medidas de protección por la UNP. 2019-2022
(Por tipo de beneficiario)



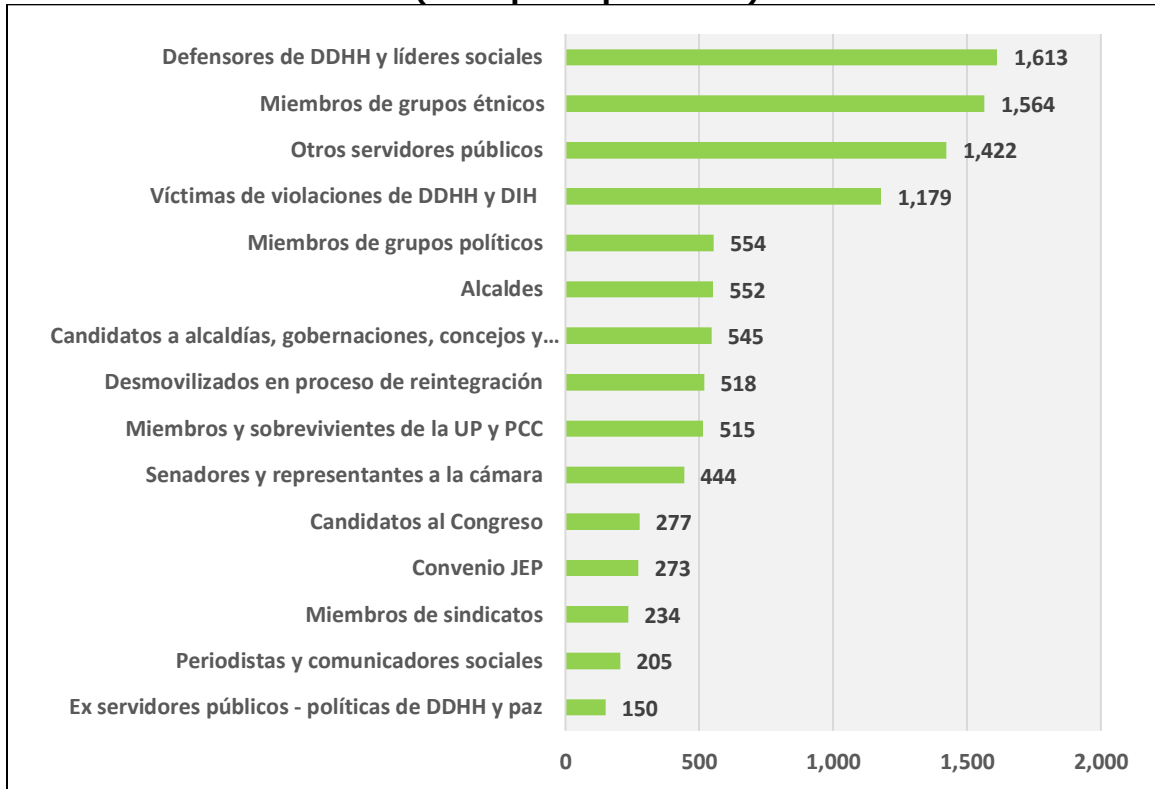
Fuente: Subdirección de Protección - UNP. Cálculos CGR DES-DS

El comportamiento de las implementaciones a lo largo del periodo, muestra una disminución de 22,8%, al pasar de 3.252 en 2019 a 2.512 en 2022, registrándose una caída considerable en el año 2020 (-31,2%), para luego retomar una tendencia positiva en el resto del periodo (Gráfica 3-9). La variación de 2020 se debió, entre otras razones, a que el año anterior se habían otorgado medidas de protección a candidatos electorales⁵³, las cuales fueron temporales. Igualmente, el incremento de 2022 es explicado, en cierta parte, por la implementación de medidas para los candidatos al Congreso y la Presidencia de la República. Esta dinámica se refleja completamente en las

⁵³ Estas incluyeron a candidatos a alcaldías, gobernaciones, concejos municipales, asambleas departamentales y juntas administradoras locales.

medidas de carácter individual; sin embargo, las medidas colectivas han sido más fluctuantes, exhibiendo dos picos en 2019 y 2021, mientras que en el último año solo se expedieron 13 actos administrativos.

Gráfica 3-10
Implementaciones de medidas de protección por la UNP. 2019-2022
(Por tipo de población)



Fuente: Subdirección de Protección - UNP. Cálculos CGR DES-DS

Al revisar las poblaciones beneficiarias de la implementación de estas medidas, el 78,7% corresponde a población en razón del riesgo, en tanto que 10,8% refiere a población en virtud del cargo, 7,9% a candidatos electorales y 2,6% a personas que hacen parte del convenio suscrito entre la UNP y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), entre ellas víctimas, apoderados y testigos de los procesos que se adelantan ante la justicia transicional. Dentro de la población en razón del riesgo, el mayor número de implementaciones se dirigió a los defensores de derechos humanos y líderes sociales con 1.613 actos administrativos que representan 15,4% del total (Gráfica 3-10). A continuación, están miembros de grupos étnicos con 1.564 (15%), otros servidores públicos con 1.422 (13,6%) y víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH con 1.179 (11,3%).

En cuanto a la población en virtud del cargo, el grupo más importante son los alcaldes con 552 implementaciones de medidas de protección (5,3%

del total), seguido por los senadores y representantes a la Cámara con 444 (4,2%) y los ministros de despacho con 41 (0,4%). Otros grupos que tienen una participación importante en el otorgamiento de medidas son los miembros de organizaciones políticas con 554 (5,3%), candidatos a alcaldías, concejos, gobernaciones, asambleas y juntas administradoras locales con 545 (5,2%), desmovilizados en procesos de reintegración con 518 (5%) y miembros y sobrevivientes de la UP y el PCC con 515 (4,9%). En tanto que los miembros de sindicatos, periodistas y comunicadores sociales y exservidores públicos que participaron en el diseño y ejecución de las políticas de derechos humanos y paz del Gobierno, tienen participaciones inferiores al 3%.

Con relación al crecimiento de las implementaciones en este periodo, sobresalen los miembros y sobrevivientes de la UP y el PCC, quienes pasaron de 29 en 2019 a 314 en 2022 (983%) y los senadores y representantes a la Cámara, con un incremento de 55 a 255 (364%). Los grupos con mayor reducción en la cantidad de implementaciones fueron los defensores de derechos humanos y líderes sociales, con una disminución de 589 a 286 (-51,4%), los miembros de grupos étnicos, que pasaron de 521 a 301 (-42,2%) y las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH cuya cifra disminuyó de 365 a 215 (-41,1%) en el mismo periodo. Los datos muestran que la expedición de resoluciones del CERREM dirigidas a estas poblaciones, disminuyeron ostensiblemente, lo cual influye en la distribución de las medidas otorgadas (duras o blandas) y su costo.

Un aspecto importante en el análisis de la implementación de medidas de protección, por parte de la UNP, está relacionado con la existencia previa de una evaluación de riesgo que justifique el otorgamiento de elementos de seguridad a estas poblaciones, o la existencia de otros mecanismos administrativos o jurídicos que permitan el acceso a este tipo de protección. De acuerdo con la información suministrada, 7.267 implementaciones de medidas, 69,5% del total, se soportan en una evaluación de riesgo adelantada por la UNP (Cuadro 3-3), mientras que 3.192 (30,5%) carecen de la misma y obedecen a otros criterios establecidos en las normas que rigen los programas de protección a personas y comunidades⁵⁴.

Las implementaciones de medidas soportadas en una evaluación realizada por la UNP corresponden, en su mayoría, a un nivel de riesgo extraordinario en 7.158 casos (68,4% del total), mientras que con riesgo extremo se encuentran 76 casos (0,7%). Éstos exigen la adopción inmediata de esquemas duros, formados por personal de protección y automotores; mientras que los otros, también incluyen la asignación de esquemas blandos, como medios de comunicación, chalecos antibalas y botones de apoyo. Sin

⁵⁴ Artículo 2.4.1.2.38 del Decreto 1066 de 2015.

embargo, se identifican 33 casos (0,3%) con riesgo ordinario que, según las normas, no autorizan la asignación de medidas. Entre los beneficiarios con este nivel de riesgo, están servidores públicos (especialmente concejales), representantes de comunidades étnicas y dirigentes políticos.

Cuadro 3-3
Implementaciones de medidas de protección por la UNP. 2019-2022
(Por existencia de evaluación y nivel de riesgo)

	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Con evaluación UNP	1.968	1.836	1.844	1.619	7.267
Extraordinario	1.927	1.803	1.824	1.604	7.158
Extremo	39	22	11	4	76
Ordinario	2	11	9	11	33
Sin evaluación UNP	1.284	401	614	893	3.192
No aplica	1.153	231	300	676	2.360
Orden judicial	68	91	225	206	590
Convenio JEP	63	79	89	11	242
TOTAL	3.252	2.237	2.458	2.512	10.459

Fuente: Subdirección de Protección - UNP. Cálculos CGR DES-DS

Sobre las implementaciones efectuadas sin una evaluación de riesgo de la UNP, es importante mencionar las generadas por una orden judicial, con 590 casos (5,6% del total) principalmente por fallos de tutela emitidos por jueces de la República para garantizar los derechos a la vida y seguridad de personas a quienes se les revocaron o negaron las medidas de protección. En este grupo, sobresalen los defensores de derechos humanos y líderes sociales con 146 resoluciones por orden judicial, los miembros de grupos étnicos con 84 y las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH con 70. Aquí se incluyen, en buen número, personas en condición de desplazamiento forzado y reclamantes de tierras.

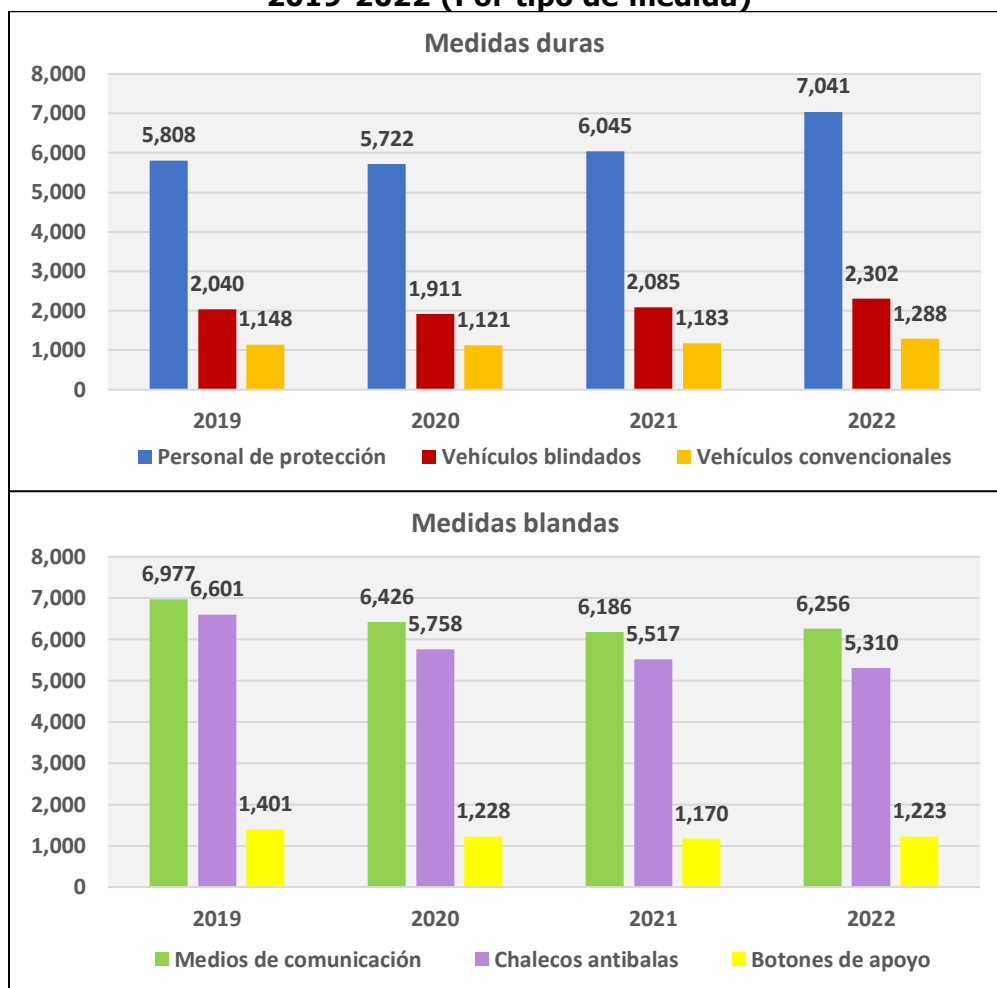
Posteriormente, aparecen las resoluciones de medidas que fueron emitidas en el marco del convenio suscritos con la JEP, con 242 casos (2,3%), las cuales benefician a víctimas, apoderados y testigos de los procesos que se adelantan en esta jurisdicción.

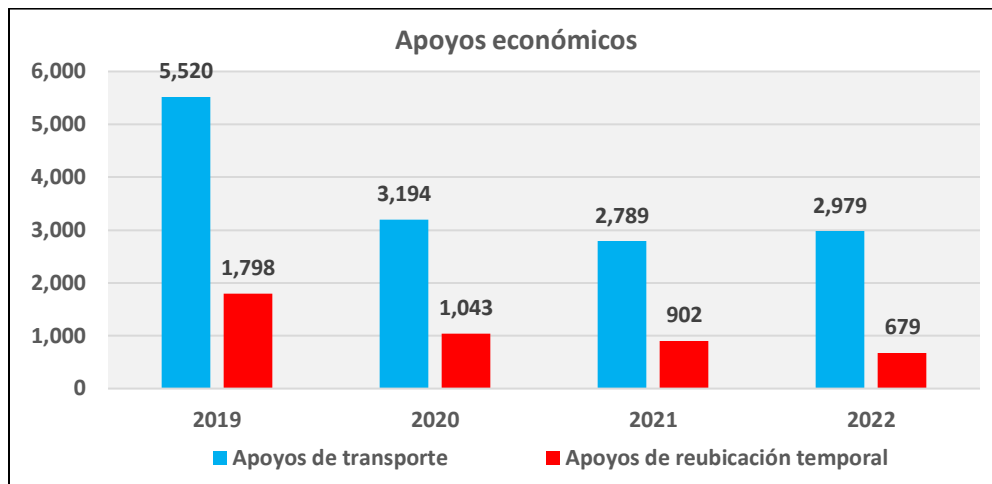
Finalmente, se identifican 2.360 resoluciones de medidas de protección, sin evaluación de riesgo a cargo de la UNP, que representan un 22,6% del total y, de acuerdo con la información entregada por la entidad, responden a: 1. Órdenes administrativas de los comités CERREM, 2. Evaluaciones de riesgo realizadas por la Dirección de Protección y Servicios Especiales (DIPRO) de la Policía Nacional. Y 3. Trámites de emergencia que responden a la inminencia del riesgo y obligan a otorgar medidas inmediatas. Sin embargo, al examinar los registros sobre resoluciones de medidas, no es posible identificar con

precisión los tipos señalados; únicamente se encontró que 821 corresponden a candidatos electorales, 242 a personas en razón del cargo (congresistas y alcaldes), y 221 a integrantes de movimientos políticos.

La información llama la atención, ya que es necesario el detalle y la claridad estadística sobre estas resoluciones de medidas de protección, con el fin de determinar cuáles fueron asignadas de manera discrecional por los comités CERREM (población en razón del riesgo, servidores y exservidores públicos, y colectivo). La información es imperativa en cumplimiento del principio de transparencia, con el fin de dar claridad sobre si los beneficiarios de medidas efectivamente resultan del diagnóstico de riesgo o de las causales establecidas en las normas, así como del cumplimiento de los trámites de emergencia o las medidas para candidatos electorales.

Gráfica 3-11
Medidas de protección implementadas al final de cada año por la UNP
2019-2022 (Por tipo de medida)





Fuente: Subdirección de Protección - UNP

Respecto a la cantidad de medidas de protección implementadas a lo largo del periodo de estudio, se observa que decreció 13,5%, al pasar de 31.293 al cierre de la vigencia 2019 a 27.078 a fines de 2022. No obstante, existió un cambio en su composición, pues las medidas blandas (medios de comunicación, chalecos antibalas y botones de apoyo) y los auxilios económicos (de transporte y reubicación temporal) disminuyeron 14,6% y 50% respectivamente; en cambio, las medidas duras (personal de protección y vehículos blindados y convencionales) se incrementaron en 18,2%. Tales resultados generan efectos sobre el costo total de los programas de protección a personas en riesgo, como se verá más adelante.

En el caso de las medidas duras, sobresale el personal de protección, que pasó de 5.808 en 2019 a 7.041 en 2022 (21,2% adicional), el cual corresponde principalmente a agentes vinculados por medio de empresas privadas de seguridad, con las que suscriben contratos de prestación de servicios con duración inferior a un año; y en menor medida, a funcionarios de planta de la UNP. En cuanto a los vehículos blindados, su flota pasó de 2.040 a 2.302 (12,8% más) en este periodo, y en vehículos convencionales, incrementó de 1.148 a 1.288 (12,2% más); en ambos casos, se contrató con empresas de seguridad, quienes alquilan los vehículos para el servicio de los protegidos y deben garantizar disponibilidad y operatividad.

De acuerdo con los informes de las auditorías adelantadas por la CGR a la UNP, durante estas vigencias, en la implementación de dichas medidas existen deficiencias relacionadas con: a) planeación y estructuración de los procesos contractuales para la selección de proveedores de esquemas de protección y b) supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los contratistas. Sobre el primero, se contrataron empresas de seguridad a través de la modalidad directa, cuando debían haber sido seleccionadas mediante

modalidad abreviada o licitación⁵⁵; en tanto que el segundo aspecto, se refleja en incumplimientos de ciertos contratistas para garantizar el óptimo estado mecánico y de blindaje de los vehículos⁵⁶, lo cual afecta la disponibilidad de estos elementos y la oportunidad del servicio de protección.

Con relación a las medidas blandas, la mayor participación corresponde a los medios de comunicación, los cuales comprenden equipos de telefonía móvil y servicios de voz; sin embargo, los mismos decrecen 10,3%, al pasar de 6.977 equipos en funcionamiento al final de 2019 a 6.256 en 2022. Después aparecen los chalecos antibalas, con una reducción de 19,6% al cambiar de 6.601 a 5.310 en el mismo periodo. Y los botones de apoyo caen en 12,7%, al pasar de 1.401 a 1.223 dispositivos durante el periodo. La adquisición de los medios de comunicación y botones de apoyo se hace con empresas del sector que brindan cobertura de señal en el territorio nacional; mientras que los chalecos se compran a proveedores certificados.

El informe de auditoría financiera a la UNP de la vigencia 2021 señaló, como uno de sus hallazgos, la suscripción del contrato para el suministro de servicios de telefonía móvil y botones de apoyo bajo modalidad directa, contraviniendo los principios de pluralidad de oferentes y selección objetiva, ya que el proceso contractual se estructuró para que fuera adjudicado a una sola empresa⁵⁷. Y, en el caso de los chalecos antibalas, la auditoría de cumplimiento, de año 2021, identificó un contrato con una cantidad de elementos requeridos superior a la establecida en los estudios previos, evidenciando debilidades de planeación⁵⁸. Por otro lado, como se examinó en algunas sentencias proferidas por la Corte Constitucional, los accionantes reclaman que el otorgamiento de medidas blandas no está acorde con la gravedad de las amenazas a su vida e integridad.

Por último, se encuentran los apoyos económicos que pueden brindarse de manera excepcional a los protegidos con riesgo extraordinario o extremo y necesiten desplazarse de su lugar de residencia. Su valor oscila entre 1 y 3 salarios mínimos mensuales y puede pagarse por un periodo máximo de 6 meses. Los apoyos de transporte presentan un decrecimiento del 46%, al pasar de 5.520 en 2019 a 2.979 en 2022. Las reubicaciones temporales bajan al 62,2%, al pasar de 1.798 a 679 en el mismo periodo. Este tipo de medidas de protección son otorgadas principalmente a los miembros y sobrevivientes

⁵⁵ CGR. (2023). Informe de auditoría financiera a la UNP - Vigencia 2022. Pág. 84-87. En este caso, se señala que la UNP utilizó de manera reiterativa el mecanismo de urgencia manifiesta para contratar directamente el alquiler de vehículos y la provisión de personal de protección, lo cual según el análisis del equipo auditor, si bien permite garantizar el servicio de protección, también refleja falta de planeación.

⁵⁶ Ver: CGR. (2021). Informe de auditoría de cumplimiento a la UNP - junio de 2020 a julio de 2021. Pág. 28-32 y CGR. (2022). Informe de auditoría financiera a la UNP - Vigencia 2021. Pág. 52-54

⁵⁷ CGR. (2022). Informe de auditoría financiera a la UNP - Vigencia 2021. Pág. 69-76

⁵⁸ CGR. (2021). Informe de auditoría de cumplimiento a la UNP - junio de 2020 a julio de 2021. Pág. 14-21

de la UP y el PCC; así como, a miembros de grupos étnicos y a víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, que viven en territorios con altos problemas de seguridad y, por ende, requieren acciones inmediatas para evitar agresiones contra su integridad.

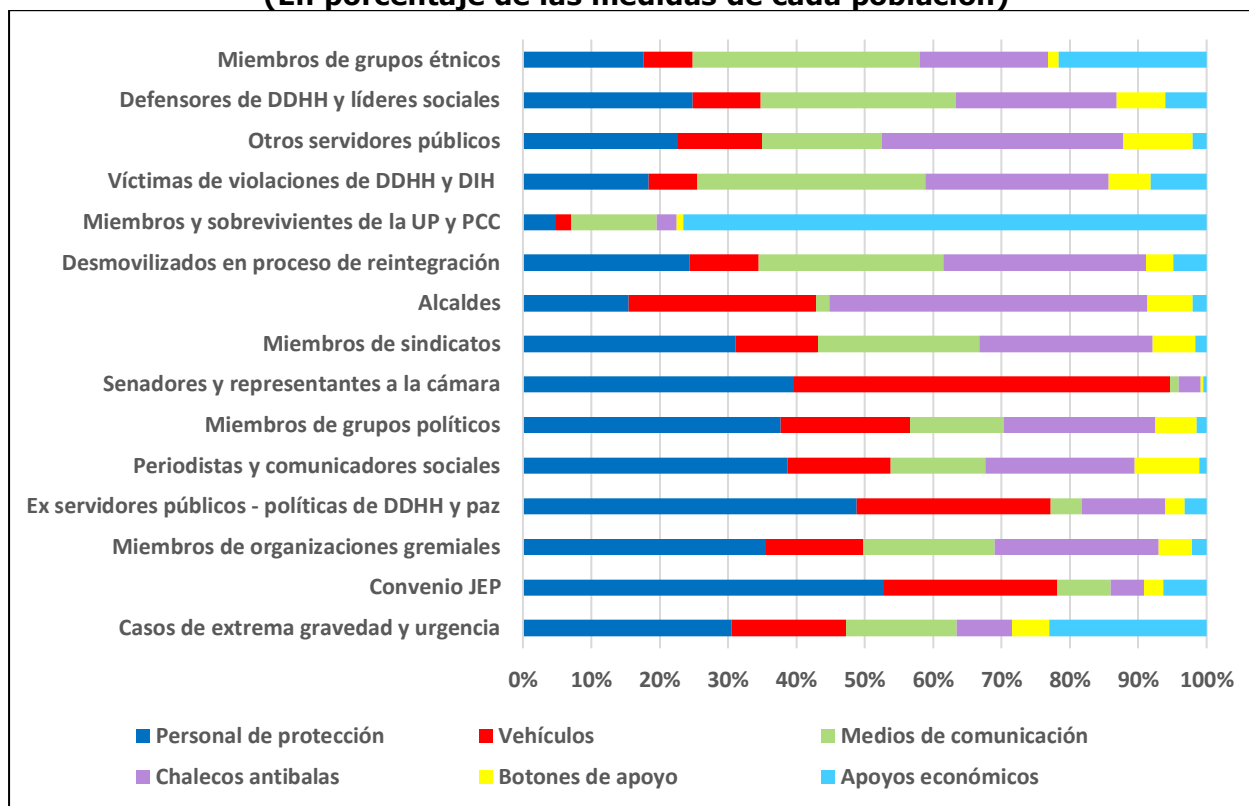
Respecto a los beneficiarios de medidas de protección, se mantuvieron relativamente constantes en el periodo analizado, al pasar de 8.168 al cierre de 2019 a 8.014 a fines de 2022 (-1,9%), a pesar del creciente número de solicitudes de protección y evaluaciones con nivel de riesgo extraordinario. De estos beneficiarios, un promedio del 89,1% pertenece a población en razón del riesgo, 8,4% a población en virtud del cargo, 1,6% a candidatos electorales y 0,9% a personas incluidas en el convenio con la JEP.

Entre los tipos de población con mayor participación se encuentran los miembros de grupos étnicos con 19,2% del total, y pasan de 1.339 al final del año 2019 a 1.591 en 2022; los defensores de derechos humanos y líderes sociales con 16,1%, que oscilan entre 1.231 y 1.220 en este mismo periodo; otros servidores públicos con 14,2%, los cuales disminuyen de 1.675 a 924; seguido por víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH (14%), con números de 1.182 a 917; miembros y sobrevivientes de la UP y el PCC (8%), con un aumento de 333 a 996; desmovilizados en proceso de reintegración (5,1%), que pasan de 309 a 473; alcaldes (4%), con valores de 395 a 324; e integrantes de sindicatos (3,5%), que pasan de 299 a 247.

Los datos sobre medidas de protección implementadas al final de cada año y sus beneficiarios permiten calcular la composición de las medidas para los principales tipos de población objetivo de los programas a cargo de la UNP (ver Gráfica 3-12). Las cifras obtenidas contribuyen a caracterizar los esquemas otorgados a cada grupo poblacional y establecer si tienen o no relación con los niveles de riesgo identificados.

Aquí se observa que las cuatro poblaciones que poseen mayor participación (grupos étnicos, defensores de derechos humanos y líderes sociales, otros servidores públicos y víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH), tienen unos esquemas compuestos fundamentalmente por medidas blandas, como medios de comunicación y chalecos antibalas; mientras que las medidas duras, entre ellas, vehículos blindados y convencionales, tienen una baja importancia.

Gráfica 3-12
Composición de las medidas de protección implementadas por la UNP
2019-2022 (Por tipo de población y tipo de medida)
(En porcentaje de las medidas de cada población)



Fuente: Subdirección de Protección - UNP

En contraste, otros tipos de población con menor participación (entre ellos, senadores y representantes a la Cámara, exservidores públicos que intervinieron en las políticas de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional, personas contempladas en el convenio JEP y miembros de grupos políticos), tienen esquemas conformados principalmente por medidas duras. Sin embargo, llama la atención que, en el caso de los exservidores públicos que desempeñaron estas labores y los miembros de organizaciones políticas, sus porcentajes de evaluaciones con riesgo extraordinario y extremo (59,2% y 65,9%) son similares a los de poblaciones que cuentan solo con medidas blandas, como víctimas de violaciones a los derechos humanos y otros servidores públicos (56,6% y 65,2%), lo cual sugeriría la discrecionalidad en el tipo de medidas otorgadas por los CERREM, las cuales benefician, principalmente, a personas en virtud de su cargo.

Otras poblaciones con una alta proporción de medidas blandas, son los desmovilizados en proceso de reintegración, los alcaldes, los integrantes de organizaciones sindicales y los miembros y sobrevivientes de la UP y el PCC;

para los tres primeros, las medidas que más se adoptan son chalecos antibalas y medios de comunicación; mientras que para el cuarto, la mayor importancia la tienen los apoyos de transporte y reubicación temporal, siendo esta una medida que refleja el nivel de riesgo al que está expuesta dicha población y que le obliga a desplazarse periódicamente, mientras que los alcaldes reciben en su mayoría chalecos antibalas y vehículos como los elementos para salvaguardar su vida e integridad.

En los desmovilizados, esta situación llama la atención, pues se trata de una de las poblaciones con mayor porcentaje de evaluaciones con riesgo extraordinario y extremo (83,6%); por lo cual, cabría esperarse una mayor asignación de medidas duras, teniendo en cuenta los crímenes cometidos contra firmantes del Acuerdo de Paz en los últimos cinco años (Defensoría del Pueblo, 2023)⁵⁹. Y con relación a los integrantes de sindicatos, las medidas de protección resultan similares a la de la población anterior, aun cuando su nivel de riesgo extraordinario y extremo es mucho menor (56,4%), fenómeno que obedece a los compromisos del Estado colombiano para garantizar la actividad de representación de los intereses de los trabajadores.

En el caso de los periodistas y comunicadores sociales, miembros de organizaciones gremiales y personas con situaciones de extrema gravedad y urgencia, la proporción de las medidas duras se ubica alrededor del 50%, seguida por los chalecos antibalas con un 20% en los dos primeros tipos de población; mientras que, en el tercero, sobresale el otorgamiento de apoyos económicos de transporte y reubicación temporal (cerca del 23%), lo cual refleja el nivel de riesgo para la materialización de las amenazas y, por ende, la necesidad de aplicar acciones inmediatas. En estos tres grupos de población, los porcentajes de riesgo extraordinario y extremo muestran unos niveles medios altos (71,9%, 78,6% y 77,5% respectivamente), lo que justificaría su proporción equilibrada entre esquemas duros y blandos.

Finalmente, es necesario mencionar la asignación de medidas con enfoque diferencial, las cuales son otorgadas a colectivos reconocidos desde el año 2019, atendiendo las decisiones de la Corte Constitucional dirigidas a proteger a miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas. Estas medidas responden, igualmente, a los talleres que hacen parte de los procedimientos de evaluación de riesgo colectivo, donde se busca identificar las necesidades de las poblaciones. Entre las medidas, sobresalen elementos como: carpas, vestuario, calzado, radios de comunicación, junto a motores fuera de borda y motocicletas para las comunidades ubicadas en zonas de difícil acceso. Sin embargo, no se reportó información sobre otras medidas

⁵⁹ Entre la firma del Acuerdo de Paz y julio de 2022 han sido asesinados 327 exintegrantes de las FARC.

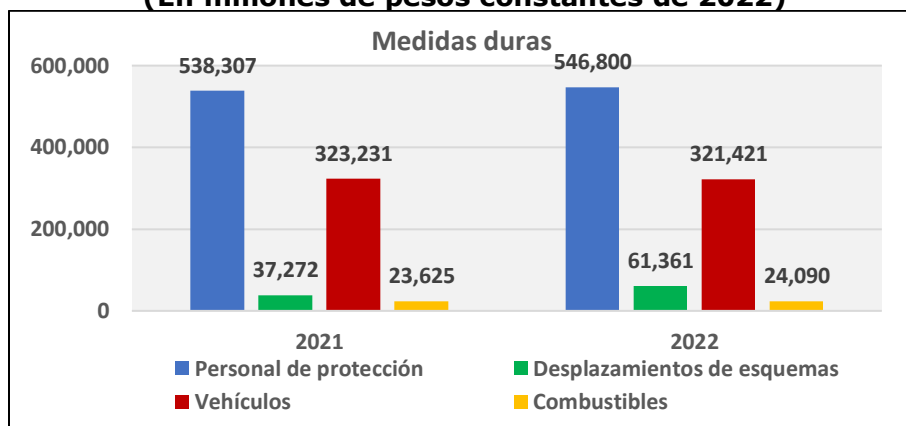
definidas en el Decreto 2078 de 2017, como apoyo a la infraestructura de seguridad de las comunidades y atención psicosocial.

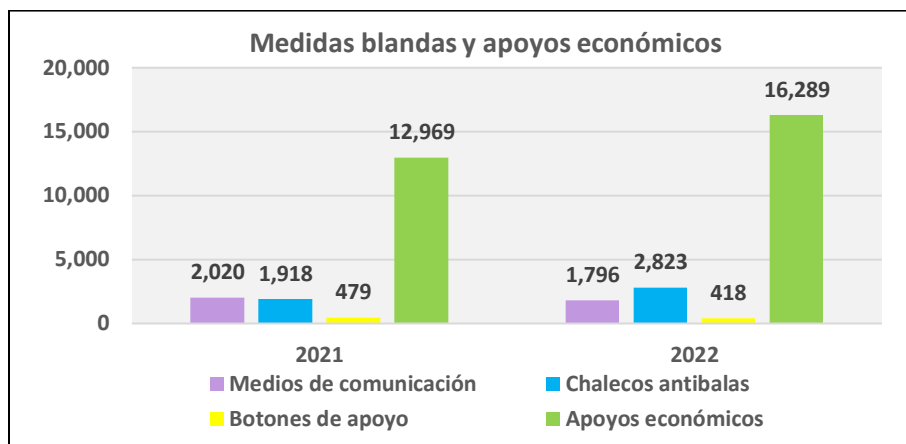
3.2. Costos de las medidas de protección

Según los datos reportados por la UNP, el costo de las principales medidas de protección implementadas entre 2021 y 2022, ascendió a \$1,91 billones (a precios constantes del año 2022), el cual representa el 63,5% del presupuesto comprometido por la entidad durante dicho periodo. El costo anual de las medidas creció 3,7% en términos reales, al pasar de \$939.821 millones en 2021 a \$974.998 millones en 2022.

En cuanto a la distribución del costo de estas medidas, \$1,88 billones (98%) corresponden a medidas duras, las cuales incluyen personal de protección, vehículos blindados y convencionales, gastos de desplazamiento de los esquemas y combustibles para operar los vehículos; \$29.258 millones (1,5%) a apoyos económicos para el transporte y reubicación temporal de protegidos; y \$9.454 millones (0,5%) a medidas blandas, entre ellas medios de comunicación, chalecos antibalas y botones de apoyo.

Gráfica 3-13
Costo de las medidas de protección implementadas por la UNP
2021-2022 (Por tipo de medida)
(En millones de pesos constantes de 2022)





Fuente: Subdirección de Protección - UNP. Cálculos CGR DES-DS

Respecto a las medidas duras, el componente de mayor valor es el personal de protección con \$1,08 billones (56,7% del total), el cual aumentó 1,6% en términos reales, pasando de \$538.307 millones en el año 2021, a \$546.800 millones en 2022 (ver Gráfica 3-13), cifras que comprenden los salarios, bonificaciones y contribuciones a la seguridad social de los agentes de protección vinculados a través de empresas privadas y de funcionarios de planta de la UNP. Los valores crecieron a una menor tasa en comparación con la cantidad de personas de protección al final del último año (creció 16,5%). Por este motivo, el costo anual promedio por agente de protección bajó de \$89,1 millones en 2021 a \$77,7 millones en 2022.

El segundo componente con mayor valor corresponde a los vehículos blindados y convencionales, que sumó \$644.653 millones (33,7% del total); sin embargo, su valor anual decreció 0,6% en términos reales, al pasar de \$323.231 millones en 2021 a \$321.421 millones en 2022. Estas sumas se refieren al alquiler de vehículos que son suministrados por medio de empresas privadas de seguridad, lo cual se efectúa de acuerdo con las necesidades de servicio de los beneficiarios con riesgo extraordinario y extremo, y de los servidores públicos en virtud de su cargo. Como este costo disminuyó, mientras que el número de vehículos implementados al cierre del último año creció 9,9%, el costo anual promedio por vehículo alquilado pasó de \$98,9 millones en 2021 a \$89,5 millones en 2022.

Después, están los gastos de desplazamiento de los esquemas de seguridad con \$98.633 millones (5,2%) y el suministro de combustibles por \$47.714 millones (2,5%). Los primeros incluyen transportes y viáticos del personal de protección (solicitados por los beneficiarios cuando requieren trasladarse dentro del territorio nacional); en este caso, se observa aumento anual del 64,6%, pasando de \$37.272 millones en 2021 a \$61.361 millones en 2022, lo que parece indicar una mayor movilidad de los esquemas. Mientras

que los segundos contemplan los combustibles para garantizar la operatividad de los vehículos asignados; el valor de este componente creció 2%, pasando de \$23.625 a \$24.090 millones en el periodo señalado, con una menor tasa en comparación a la del número de vehículos, lo que sugiere reducción del costo de combustible por automotor.

Los apoyos económicos destinados al transporte y reubicación temporal de protegidos ascendieron a \$29.258 millones (1,5%), con un crecimiento de 25,6% en términos reales, pasando de \$12.969 millones en el año 2021 a \$16.289 millones en 2022. Los principales beneficiarios de este tipo de apoyos son los miembros y sobrevivientes de la UP y el PCC y, en menor grado, integrantes de grupos étnicos, defensores de derechos humanos y líderes sociales y víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. El gasto de estas medidas de protección se incrementó a una mayor tasa que el número de apoyos otorgados, por lo que, su costo anual promedio subió de \$3,5 millones en 2021 a \$4,5 millones en 2022.

En cuanto a las medidas blandas, los elementos que registraron mayor valor fueron los chalecos antibalas con \$4.741 millones (0,3%), el cual creció 47,2%, al pasar de \$1.918 millones en 2021 a \$2.823 millones en el último año, lo que comprende la adquisición periódica de estos elementos para su provisión a los beneficiarios de dichas medidas y el reemplazo de los que cumplieron su vida útil. De acuerdo con las cifras reportadas, el valor creció a una mayor tasa que el número de medidas de este tipo; en consecuencia, el valor anual promedio de cada chaleco antibalas adquirido incrementó de \$347.570 en 2021 a \$531.635 en 2022.

Los siguientes elementos son los medios de comunicación, cuyo valor fue de \$3.816 millones (0,2%) y registró una reducción de 11,1%, al pasar de \$2.020 millones en 2021 a \$1.796 millones en 2022, asociado a la compra de equipos de telefonía móvil y servicios de voz a operadores con cobertura de señal en todo el territorio nacional. Luego de revisar los datos suministrados, dado que el número de estas medidas se mantuvo casi constante en los dos últimos años, el costo anual promedio por cada medio de comunicación disminuyó de \$326.547 en 2021 a \$287.098 en 2022.

Finalmente, los botones de apoyo tienen un valor de \$897 millones (0,05% del total), el cual decreció 12,9% en este periodo, pasando de \$479 millones en 2021 a \$418 millones en 2022, que corresponden a la adquisición de dispositivos con funciones de geolocalización tendiente a facilitar el monitoreo de la persona protegida y la reacción de las autoridades, en caso de darse una amenaza inminente. La cantidad de dispositivos se aumentó en

los últimos dos años; por consiguiente, el costo anual promedio de cada botón disminuyó de \$409.739 en 2021 a \$341.606 en 2022.

De esta manera, después de calcular los costos anuales promedio de cada una de las medidas de protección, tanto duras como blandas, se puede establecer que varias de ellas mostraron una disminución en su valor anual por medida implementada; esto se evidencia, especialmente, en el caso del personal de protección y los vehículos blindados y convencionales, los cuales representan el 90% del costo total. Luego de revisar los datos reportados sobre número mensual de medidas implementadas su promedio incrementó entre 2021 y 2022, por ende, sugeriría que hubo una mejora en la eficiencia de los programas de protección en el último año.

Gráfica 3-14
Costo de las medidas de protección implementadas por la UNP
2021-2022 (Por tipo de población)
(En millones de pesos constantes de 2022)



Fuente: Subdirección de Protección - UNP. Cálculos CGR DES-DS

Con relación al valor de las medidas de protección implementadas en cada tipo de población durante las últimas dos vigencias, se observa que la población en razón del riesgo costó \$1,5 billones, que representa 78,1% del total, mientras que la población en razón del cargo sumó \$348.693 millones (18,2%), las personas incluidas en el convenio con la JEP \$49.897 millones

(2,6%), los candidatos electorales \$18.989 millones (1%) y las personas con medidas por orden judicial \$868 millones (0,05%). En la población en virtud del cargo, su participación en el costo es superior a su participación en el número de beneficiarios (8,4%), lo que evidencia un mayor costo promedio por protegido, como se detallará más adelante.

En cuanto a las poblaciones específicas, los valores más altos, entre 2021 y 2022, correspondieron a las medidas dirigidas a miembros de grupos étnicos con \$324.107 millones (16,9%), defensores de derechos humanos y líderes sociales con \$311.400 millones (16,3%), senadores y representantes a la Cámara con \$210.028 millones (11%), otros servidores públicos con \$190.616 millones (10%) y víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH con \$163.548 millones (8,5%) (Gráfica 3-14); estos cinco tipos de población también son los que poseen mayor número de beneficiarios de medidas, con excepción de los senadores y representantes.

A continuación, aparecen los miembros y dirigentes de movimientos políticos con un valor de \$106.928 millones (5,6%), los desmovilizados con \$80.146 millones (4,2%), los miembros de sindicatos con \$74.624 millones (3,9%), los miembros y sobrevivientes de la UP y el PCC con \$73.399 millones (3,8%), los periodistas y comunicadores sociales con \$61.653 millones (3,2%) y los alcaldes con \$58.204 millones (3%). En el caso de los desmovilizados, los miembros y sobrevivientes de los partidos UP y PCC, y los alcaldes, su participación en el costo total resulta menor a su participación en el número de beneficiarios, lo cual indica que su costo por protegido es menor.

Luego se encuentran algunas poblaciones con un número reducido de beneficiarios que involucran un costo fiscal importante y muestran crecimiento en el último año; entre ellas, los exservidores públicos que han participado en el diseño y ejecución de políticas de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional con \$34.461 millones, de los cuales \$22.379 millones se destinaron en la vigencia 2022 y registraron un aumento de 85,2%; luego aparecen los expresidentes, exvicepresidentes y sus familias con \$32.365 millones, donde \$18.048 millones fueron comprometidos en 2022, teniendo un crecimiento de 26,1%; y los miembros de organizaciones gremiales con \$20.645 millones para un aumento de 6,6% en el último año.

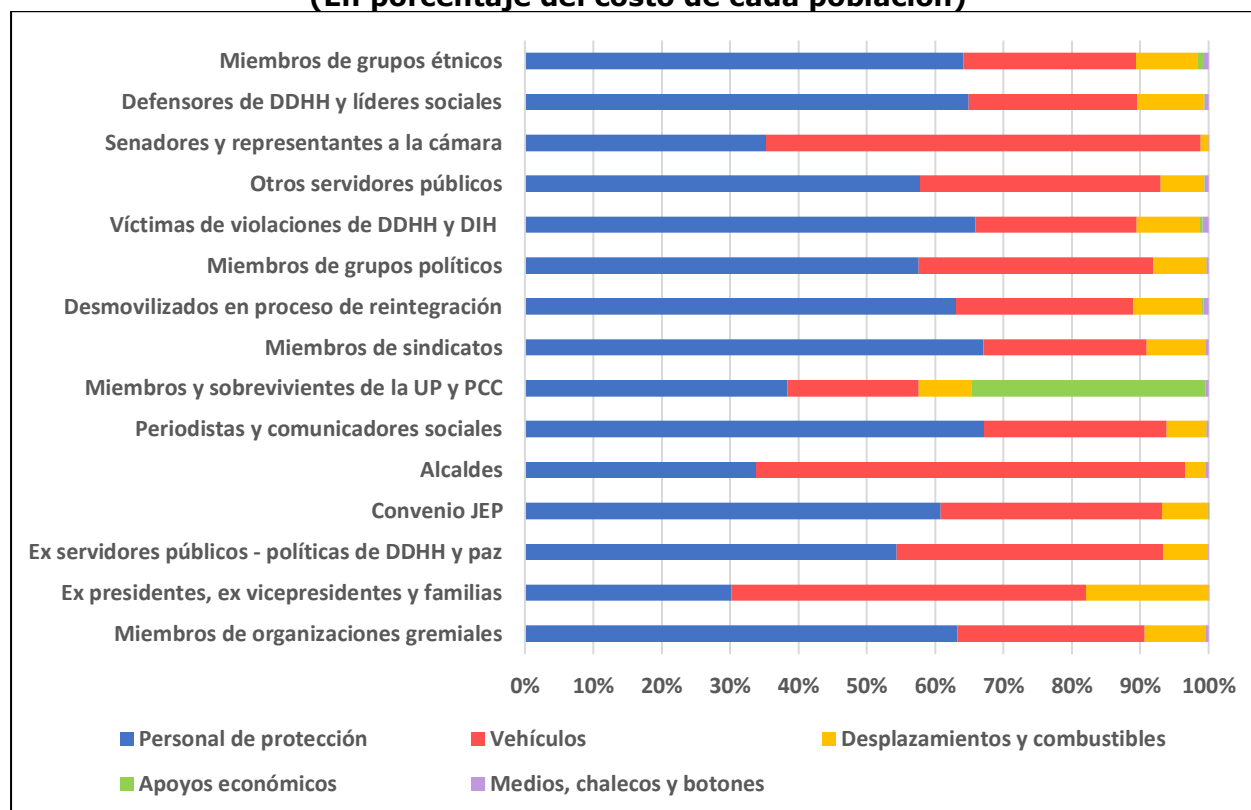
En el caso de este tipo de exservidores públicos, el incremento en su costo anual se debió en parte a la entrada en vigencia del Decreto 1064 de 2022, que adicionó dos grupos de personas a esta población: 1. Exservidores públicos que hayan sido miembros del Consejo Nacional de Seguridad y 2. Exservidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad la firma de extradiciones. De esta manera, el número de beneficiarios de esta población

incrementó de 50 en 2021 a 139 en 2022, mientras que su costo subió de \$12.082 a \$22.379 millones en el mismo periodo.

Lo anterior contrasta con la variación en los costos de las medidas de seguridad orientadas a defensores de derechos humanos y líderes sociales, desmovilizados en proceso de reintegración y víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, los cuales bajaron 3,8%, 7,2% y 14,2% respectivamente, hecho que no solo obedece al comportamiento del número de beneficiarios, sino también a la composición de las medidas otorgadas, que como se analizó en la sección anterior, están concentradas en elementos blandos; entre ellos, chalecos y medios de comunicación.

A continuación, se identifica la distribución del costo de las distintas medidas de protección en las principales poblaciones beneficiarias (Gráfica 3-15); con el objetivo de determinar los componentes de mayor peso en los costos, y por tanto, explicar las diferencias en los recursos asignados por beneficiario, que se muestran más adelante.

Gráfica 3-15
Composición del costo de las medidas de protección implementadas por la UNP
2021-2022 (Por tipo de población y tipo de medida)
(En porcentaje del costo de cada población)



Fuente: Subdirección de Protección - UNP. Cálculos CGR DES-DS

En cuanto a vehículos blindados y convencionales se observa que el costo de alquiler ocupa una participación significativa en tres poblaciones: a) senadores y representantes a la Cámara, b) alcaldes y c) expresidentes, exvicepresidentes y sus familias. Este tipo de medida comprende más del 50% del costo total de cada población, lo cual a su vez refleja la preeminencia de medidas duras en sus esquemas de seguridad. Los congresistas registraron, entre 2021 y 2022, un promedio de 2,1 vehículos anuales por beneficiario (principalmente blindados), mientras que los exmandatarios y sus familias, contaron con 6,2 vehículos por protegido. En contraste, los alcaldes tuvieron un promedio de 0,6 vehículos anuales por persona, lo cual sugiere que esta medida no se otorgó a todos los miembros de dicha población.

Pasando al personal de protección, se observa una alta participación (mayor al 60%) en los costos de varias poblaciones, como: a) periodistas y comunicadores sociales, b) sindicalistas, c) víctimas de violaciones a los derechos humanos, d) miembros de comunidades étnicas, e) defensores de derechos humanos y líderes sociales, f) integrantes de gremios y g) desmovilizados en proceso de reintegración. Sin embargo, existen diferencias en los promedios de personal de protección de dichas poblaciones, dado que los periodistas y miembros gremiales recibieron alrededor de 1,3 escoltas por persona; los defensores y sindicalistas 1,1 y 0,9 respectivamente; en tanto que las víctimas de violaciones de derechos humanos y los desmovilizados, contaron con un promedio de 0,6 escoltas por beneficiario.

El tercer ítem con mayor participación en el costo total contempla los desplazamientos de esquemas de seguridad y el suministro de combustibles para los vehículos. En este caso, la población que registró mayor porcentaje correspondió a los expresidentes, exvicepresidentes y sus familias con un 18% de su costo. También sobresalen en este ítem, los desmovilizados en proceso de reintegración con 10,1% y los defensores de derechos humanos y líderes sociales con 9,6%. En el caso de los exmandatarios, la mayoría de los gastos correspondió a los desplazamientos de su personal de protección, con un valor de \$4.297 millones entre 2021 y 2022, mientras que, para los desmovilizados y defensores de derechos humanos, este concepto generó desembolsos por \$5.424 y \$19.774 millones en ese periodo.

Los apoyos económicos para el transporte y reubicación temporal de protegidos registraron participaciones mínimas (inferiores al 1%) en el costo de la mayoría de las poblaciones; únicamente fue un elemento importante para los miembros y sobrevivientes de la UP y el PCC, donde el valor de estas transferencias monetarias (\$25.172 millones entre 2021 y 2022) representó 34% del costo de sus medidas de protección. Las demás poblaciones con

alguna participación en este componente fueron los miembros de grupos étnicos con 0,8% (\$2.542 millones), las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH con 0,3% (\$522 millones) y los defensores y líderes sociales con 0,2% (\$649 millones).

En relación con medios de comunicación, chalecos antibalas y botones de apoyo, se encuentra que sus participaciones fueron ínfimas (menores a 1%) en los costos de las medidas de protección de todas las poblaciones atendidas por la UNP, lo cual obedeció al menor recurso requerido para la dotación de estos elementos. Los cuatro tipos de población, donde dichas medidas tuvieron alguna importancia, fueron: víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH con un 0,9% de su costo (\$1.471 millones), desmovilizados con 0,8% (\$630 millones), miembros de grupos étnicos con 0,7% (\$2.337 millones) y defensores de derechos humanos y líderes sociales con 0,6% (\$1.847 millones). Es claro que las cifras evidencian nuevamente donde se concentran las medidas blandas.

Gráfica 3-16
Costo anual por beneficiario de las medidas de protección implementadas por la UNP. 2021-2022 (Por tipo de población)
(En millones de pesos constantes de 2022)



Fuente: Subdirección de Protección - UNP. Cálculos CGR DES-DS

Teniendo en cuenta lo anterior, se calcularon los costos anuales por beneficiario para las principales poblaciones objetivo de los programas de

protección desarrollados por la UNP, entre 2021 y 2022 (Gráfica 3-16). La población con el valor más alto son los congresistas y representantes a la Cámara, igual a \$374 millones anuales por beneficiario; seguida por las personas incluidas en el convenio con la JEP, cuyo costo anual por persona, fue de \$288,7 millones; después se hallan los miembros de organizaciones políticas con \$202,3 millones anuales por cada persona protegida; y los ex servidores públicos que participaron en las políticas de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional con \$201,3 millones. Estas cuatro poblaciones registran una alta composición de medidas duras, por ende, tienen un nivel de protección superior al de las demás poblaciones.

En el caso de senadores y representantes, sus esquemas de seguridad están conformados por un promedio de 1,6 escoltas y 2,1 vehículos por cada beneficiario; por su parte, los exservidores públicos que desempeñaron estas funciones, contaron con esquemas que incluyeron 1,8 escoltas y 1 vehículo por beneficiario; mientras que los miembros de movimientos políticos y las personas incluidas en el convenio con la JEP, registraron medidas duras compuestas en promedio por 1,4 escoltas y 0,8 vehículos en los primeros y por 1,1 escoltas y 0,5 vehículos para los segundos.

Posteriormente, aparecen algunas poblaciones con costos anuales por beneficiario superiores al promedio nacional (\$123,2 millones), entre ellas: periodistas y comunicadores (\$180 millones), miembros de organizaciones gremiales (\$179,8 millones), personas con casos de extrema gravedad y urgencia (\$155,5 millones) y miembros de sindicatos (\$148,2 millones). En este caso, se trata de poblaciones con una composición de medidas duras relativamente menor a las mencionadas anteriormente, y con una asignación de medidas blandas (en especial, chalecos antibalas), reflejando una menor protección frente a las amenazas a su vida e integridad.

Con relación a los periodistas y comunicadores sociales, sus esquemas fueron conformados en promedio por 1,3 escoltas, 0,5 vehículos y 1 chaleco antibalas por cada beneficiario; en cuanto a los miembros de organizaciones gremiales, recibieron esquemas de 1,3 escoltas, 0,5 vehículos y 0,9 chalecos antibalas por persona protegida; en los casos reportados como de extrema gravedad y urgencia se asignó un promedio de 1,1 escoltas, 0,6 vehículos y 0,3 chalecos por beneficiario; mientras que los trabajadores sindicalizados fueron cubiertos con 1,1 escoltas, 0,4 vehículos y 0,8 chalecos.

Luego se encuentran poblaciones con costos anuales por beneficiario cercanos al promedio nacional, como defensores de derechos humanos y líderes sociales con \$124,5 millones, seguido por miembros de comunidades étnicas con \$103,4 millones y otros servidores públicos con \$102,5 millones.

Estos casos representan beneficiarios a quienes se les otorgan principalmente medidas blandas, como medios de comunicación y chalecos antibalas; y en una menor proporción, hombres de protección y vehículos. Sin embargo, es necesario señalar que se consideran las poblaciones más importantes en la política de protección a personas en riesgo.

Se encuentra que las medidas de seguridad de los defensores de derechos humanos y líderes sociales estuvieron compuestas en promedio por 1 medio de comunicación, 0,9 chalecos antibalas, 0,9 escoltas y 0,4 vehículos por cada beneficiario; a los miembros de comunidades étnicas les asignaron 1,5 medios de comunicación, 0,8 chalecos antibalas, 0,8 escoltas y 0,3 vehículos por protegido; y otros servidores públicos (como concejales, personeros y jueces) recibieron en promedio 0,3 medios de comunicación, 0,8 chalecos antibalas, 0,7 escoltas y 0,4 vehículos por persona.

Como complemento, se identifican ciertas poblaciones con costos anuales por beneficiario muy inferiores al promedio nacional, reflejando esquemas de protección con menor capacidad para garantizar su vida e integridad. Aquí sobresalen los alcaldes con \$94 millones, los desmovilizados en proceso de reintegración con \$90 millones, las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH con \$84,7 millones, y en último lugar, los miembros y sobrevivientes de la UP y el PCC con \$45,4 millones. Estas cifras obedecen a la composición de las medidas, donde predominan los elementos blandos, para alcaldes, desmovilizados y víctimas; y los apoyos económicos de transporte y reubicación temporal, para los miembros y sobrevivientes de los mencionados partidos políticos.

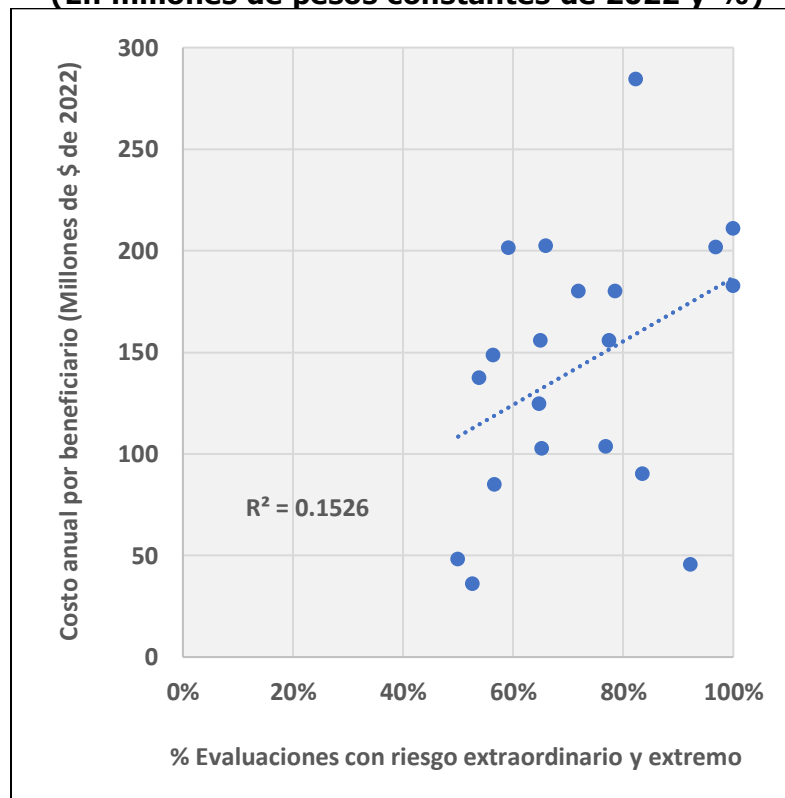
En los alcaldes, la medida más otorgada fueron chalecos antibalas con una media de 0,9 por beneficiario, seguido de 0,6 vehículos, 0,4 escoltas y 0,1 botones de apoyo; a los desmovilizados les concedieron 0,9 chalecos, 0,7 medios de comunicación, 0,6 escoltas y 0,3 vehículos; las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH recibieron 1 medio de comunicación, 0,8 chalecos antibalas, 0,6 escoltas y 0,2 vehículos; en tanto que los miembros y sobrevivientes de la UP y el PCC, contaron principalmente con 2,9 apoyos económicos de transporte y reubicación, acompañados de 0,6 medios de comunicación, 0,2 escoltas y 0,1 vehículos.

Estas diferencias tan amplias en la composición de los esquemas de seguridad de las poblaciones en razón del riesgo, y que se reflejan en sus costos anuales por beneficiario, evidencian la existencia de inequidad en la distribución de las medidas de protección individuales, dado que algunos beneficiarios, como congresistas y ex altos funcionarios del Gobierno Nacional reciben medidas robustas integradas por vehículos blindados y personal de

protección, mientras que otras poblaciones como las víctimas de violaciones de derechos humanos (desplazados y reclamantes de tierras), quienes de acuerdo con las sentencias de la Corte Constitucional, deben contar con medidas especiales de parte del Estado, terminan recibiendo unos esquemas donde prevalecen medidas blandas, como medios de comunicación, chalecos antibalas y botones de apoyo, los cuales no serían suficientes para garantizar sus derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad.

Para efectuar una aproximación del grado de pertinencia de las medidas de protección implementadas durante los dos últimos años, se calculó la correlación entre el porcentaje de evaluaciones con riesgo extraordinario y extremo, y el costo anual por beneficiario, de cada una de las poblaciones objetivo de la política de protección (Gráfica 3-17). De esta forma, se busca establecer si las personas con mayores niveles de riesgo cuentan con unos esquemas de seguridad más fuertes, que estén conformados en una mayor proporción por medidas duras (personal y vehículos).

Gráfica 3-17
Correlación entre nivel de riesgo y costo anual por beneficiario de las medidas de protección. 2021-2022 (Por tipo de población)
(En millones de pesos constantes de 2022 y %)



Fuente: UNP. Cálculos CGR DES-DS

Como resultado de este ejercicio, se establece que la variabilidad del porcentaje de evaluaciones con riesgo extraordinario y extremo no explica la variabilidad del costo anual por beneficiario, dado que el valor del coeficiente de determinación (R^2) es igual a 0,1526; en este sentido, los puntos de la gráfica de dispersión no se agrupan alrededor de una tendencia (en este caso positiva). Lo anterior significa que las poblaciones con mayores niveles de riesgo no reciben medidas de protección acordes con su necesidad, las cuales se podrían reflejar en un mayor costo promedio por beneficiario.

A partir de este análisis, se identifican cuatro situaciones o escenarios, en cuanto a la pertinencia en la implementación de medidas de protección según el nivel de riesgo de las personas. En la primera, se encuentran las poblaciones que poseen porcentajes de riesgo extraordinario y extremo superiores al promedio (67,8%) y cuyo costo anual por beneficiario también es mayor a la media de la muestra (\$106,7 millones); entre estas aparecen, a) periodistas y comunicadores, b) casos de extrema gravedad y urgencia, c) miembros de gremios, d) profesionales que intervienen en procesos judiciales por violaciones de derechos humanos, e) testigos de violaciones de derechos humanos, f) magistrados y fiscales de justicia y paz y secretario ejecutivo de la JEP y g) servidores públicos que participan en el diseño y ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional.

En estas poblaciones existe una correlación positiva entre el nivel de riesgo y la fortaleza de las medidas de protección implementadas, hecho que indica un correcto proceso de asignación por parte de los comités CERREM. Esto también se daría en la segunda situación, la cual incluye a poblaciones con porcentajes de riesgo extraordinario y extremo, y costos anuales por beneficiario inferiores al promedio, en este escenario están: a) otros servidores públicos (como concejales, personeros, jueces, etc.), b) docentes estatales y c) miembros de misiones médicas. En consecuencia, estas poblaciones, si bien han recibido medidas de protección más débiles, también poseen menores niveles de amenaza a su vida e integridad; por ende, el proceso de asignación de medidas sería adecuado.

En cambio, en la tercera situación si se presentan problemas en la asignación de medidas, ya que comprende poblaciones con porcentajes de riesgo extraordinario y extremo superiores al promedio, pero con costos anuales por beneficiario inferiores. Entre ellas están: a) miembros de comunidades étnicas, b) desmovilizados en proceso de reintegración y c) miembros y sobrevivientes de la UP y el PCC. Lo anterior sugiere que pese a existir altos niveles de riesgo para estas personas, se les asignan esquemas de seguridad más débiles. Sobre el particular, es necesario llamar la atención de las autoridades competentes, pues se trata de poblaciones gravemente

amenazadas que deben contar con medidas especiales de protección, en los términos ordenados por la Constitución, la jurisprudencia y los compromisos del Acuerdo de Paz.

La cuarta situación se refiere a las poblaciones que tienen porcentajes de evaluaciones de riesgo extraordinario y extremo menores al promedio, pero cuyos costos anuales por beneficiario son superiores, lo cual sugiere que son poblaciones con medidas de protección relativamente más fuertes en comparación con su nivel de vulnerabilidad. Dentro de estas, se destacan: a) miembros de sindicatos, b) exservidores públicos que han participado en las políticas de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional, c) miembros de movimientos insurgentes que suscribieron acuerdos de paz entre 1994 y 1998, y d) integrantes de agrupaciones políticas. Por tal motivo, se requeriría examinar si las medidas orientadas a estas poblaciones son proporcionales al nivel de riesgo que experimentan.

Finalmente, después de analizar estos indicadores sobre la política de protección a personas y comunidades en riesgo, se encontró una deficiencia en los sistemas de información de la UNP, pues estos no generan una única base de datos que incorpore todas las etapas y procedimientos para la asignación e implementación de medidas de protección, sino que proveen reportes separados sobre: a) atención inicial de las solicitudes, b) realización de evaluaciones de riesgo y c) otorgamiento de medidas, lo cual limita la trazabilidad de la información de cada uno de los solicitantes y beneficiarios de los programas de la entidad, hecho que dificulta la identificación de los factores que restringen o facilitan el acceso a las medidas de protección, e igualmente, representa una falta de transparencia.

Esta deficiencia en la calidad de los sistemas de información, también fue señalada en la última auditoría financiera de la CGR, y se refleja en la ausencia de algunas variables importantes en los reportes sobre atención de solicitudes, evaluaciones de riesgo y otorgamiento de medidas. En primer lugar, falta una columna sobre el motivo por el cual una solicitud no inicia la ruta de protección; en segundo, una columna que especifique la razón por la que una evaluación es suspendida o inactivada, y en tercero, dos columnas que indiquen, los criterios por los que se determina el tipo de medida otorgada y el fundamento para la expedición de las resoluciones de implementación de medidas, lo cual permitiría identificar con mayor claridad aquellas motivadas por órdenes administrativas, sin disponer previamente de una evaluación de riesgo, como el caso de los trámites de emergencia.

Conclusiones

La revisión de estudios académicos contribuyó a identificar factores que influyen en la violencia contra los defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia durante los últimos cinco años. El primero, corresponde al control de la población y las rentas derivadas de actividades ilícitas (narcotráfico, minería ilegal, etc.), en los territorios donde tuvieron presencia las FARC-EP antes de la firma del Acuerdo de Paz, mediante acciones violentas de los GAO. El segundo, es la violencia como reacción de poderes políticos locales ante el surgimiento de movimientos sociales que buscan una mayor participación en espacios electorales, y de toma de decisiones en la defensa de los intereses de sus comunidades y territorios.

La priorización, durante los últimos cinco años, de medidas de seguridad y control del orden público, con el concurso de varias entidades estatales, que resultan insuficientes frente a la magnitud del problema. Esto ocurre porque existe una debilidad estructural del Estado relacionada con su falta de presencia y acción integral en estos territorios, teniendo en cuenta sus funciones y los fines constitucionales; especialmente, las relacionadas con la garantía del ejercicio de los derechos y el suministro de bienes públicos esenciales (justicia, educación, salud, saneamiento básico, desarrollo agropecuario, infraestructura vial, etc.), que permitan mejorar la calidad de vida de las personas y superar algunas de las condiciones que contribuyen a mantener la presencia de grupos armados ilegales y la indebida acción de poderes políticos locales.

El estudio señala que la Ruta de Protección presenta un alcance limitado porque sólo atiende el 9,1% de implementaciones de medidas respecto al total de solicitudes realizadas, las cuales son tanto medidas duras de protección como medidas blandas que son medios de comunicación, chalecos antibalas y botones de apoyo.

La implementación de las medidas cuenta con varias etapas o filtros que pueden generar demoras en el trámite de éstas, con excepción de las relacionadas con la aplicación del principio de presunción constitucional del riesgo.

El estudio señala que existe tanto multiplicidad de instancias interinstitucionales con similares propósitos e integrantes, como duplicidad de funciones que distorsionan la delimitación de responsabilidades de cada entidad participante, al igual que deficiencias asociadas a la falta de coordinación y articulación entre entidades estatales en detrimento del cumplimiento del objetivo de la política de protección.

A pesar de la información reportada por el Ministerio del Interior y la UNP que señala la realización de acciones pertinentes, establecidas en normas y planes, las cifras sobre violencia contra los defensores y líderes sociales muestran que dichas acciones no han logrado mejorar los niveles de seguridad de las poblaciones.

Los resultados llaman la atención sobre la necesidad de una reestructuración orgánica del sistema de protección evaluación, el cual requiere simplicidad, especialización y claridad en las responsabilidades de las entidades, así como un enfoque orientado a proteger la vida, la integridad de las personas y sus bienes.

El alto nivel de tutelas es la reacción, de las personas y comunidades en riesgo, frente incumplimiento del Estado en la protección de sus derechos. En consecuencia, las sentencias de la Corte Constitucional y los reiterados pronunciamientos de organismos del SIDH, señalan que el Estado colombiano incumple con su deber de proteger y, por consiguiente, lo han conminado a tomar correctivos que garanticen los derechos a la vida e integridad de las personas y comunidades en riesgo.

Del total de solicitudes de protección, el 21% pasó a la etapa de evaluación de riesgo, el restante 79% no cumplió algún requisito básico, vb. gr., acreditar la pertenencia a una de las poblaciones objetivo de la política. Situación que al parecer constituye una barrera para acceder a las medidas de protección.

El estudio registra una mejora en el tiempo de oportunidad para las evaluaciones de riesgo, con un promedio de 63,1 días calendario. Sin embargo, identifica problemas en las evaluaciones de riesgo colectivo, pues su duración, si bien disminuyó a lo largo del periodo, se ubica en 269 días calendario, con posible afectación de los derechos a la vida e integridad de los colectivos solicitantes, especialmente de comunidades indígenas y afrocolombianas. Una de las razones es la falta de personal técnico para atender este tipo de solicitudes, toda vez que integran una mayor cantidad de actividades, como concertaciones con los colectivos y la aplicación del enfoque diferencial.

La implementación de medidas de protección dirigidas a defensores de derechos humanos y líderes sociales, miembros de comunidades étnicas, servidores públicos y víctimas del conflicto armado, aumentó en los últimos dos años. Un 69,5% de dichas medidas fueron precedidas por una evaluación de riesgo a cargo de la UNP; el 5,6% se dieron como resultado de órdenes judiciales; y el 2,3% en el marco del convenio con la JEP. Sin embargo, en un 22,6% no fue posible determinar con precisión el motivo del otorgamiento de

la medida, que puede ser, entre otros, por: a) una evaluación de riesgo realizada por la Policía Nacional, b) un trámite de emergencia, c) una orden administrativa de la UNP o d) un convenio interadministrativo. La información reportada por la UNP no permitió distinguir el motivo, dada la carencia absoluta de sistemas de información, lo cual genera, al parecer, un alto nivel de discrecionalidad.

El valor total de las medidas de protección dirigidas a personas y comunidades en riesgo, entre 2021 y 2022 fue de \$1,91 billones (a precios constantes de 2022), el cual representa 63,5% del presupuesto comprometido por la UNP durante este periodo.

Los gastos de los \$1,91 billones corresponden a: **i)** 56,7% a personal de protección (\$1,08 billones); **ii)** 33,7% al alquiler de vehículos blindados y convencionales (\$644.653 millones); **iii)** 5,2% al desplazamiento de los esquemas de seguridad (\$98.633 millones); **iv)** 2,5% al suministro de combustibles (\$47.714 millones); **v)** 1,5% los apoyos de transporte y reubicación temporal (\$29.258 millones) y; **vi)** 0,5% medidas blandas (\$9.454 millones).

Por último, dado que no existen sistemas de información para cumplir sistemáticamente la misión, los datos se llevan en reportes separados, así: a) atención inicial de las solicitudes, b) realización de evaluaciones de riesgo y c) otorgamiento de medidas de protección. Lo anterior, impide un seguimiento detallado de la información de cada uno de los solicitantes y beneficiarios de los programas de protección. Esta situación amerita un proceso de reingeniería y fortalecimiento institucional del sistema de protección.

Bibliografía

- Albarracín, J. Milanese, J.P. Navarro, M. Valencia, I. y Wolff, J. (2020). La lógica política de los asesinatos de líderes sociales: autoritarismo competitivo local y violencia en el posacuerdo. *Documento de análisis*. Friedrich Ebert Stiftung
- Ball, P. Rodríguez, C. y Rozo, V. (2018). Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016-2017: una estimación del universo. Dejusticia - Human Rights Data Analysis Group

- Bosa, D. (2020). *Violencia política y economía ilegal en escenarios de post-conflicto: evidencia empírica sobre el asesinato de líderes sociales en Colombia*. (Tesis de grado). Pontificia Universidad Javeriana
- Cárdenas, J.D. (2023). La representación mediática en los medios digitales de la violencia en contra de los líderes sociales en Colombia, 2018-2021. *Estudios Políticos*, (64), 148-173
- Cartagena, C. (2016). Los estudios de la violencia en Colombia antes de la violentología. *Diálogos: Revista de Historia*, 17(1), 63-88
- Castiblanco, J.M. (2019). *Sociedad asediada, paz imperfecta: sistematicidad en el asesinato de líderes sociales en el municipio de Corinto, Cauca* (Tesis de grado). Universidad Jorge Tadeo Lozano
- Comisión Colombiana de Juristas. (Coord.). (2020). El riesgo de defender y liderar: Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia. Bogotá D.C.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2022). Informe anual 2021. Washington D.C.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. Washington D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2021). Política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social. Documento CONPES 4063 de 2021
- Contraloría General de la República. (2023). Informe de auditoría financiera a la UNP - Vigencia 2022
- Contraloría General de la República. (2022). Informe de auditoría financiera a la UNP - Vigencia 2021
- Contraloría General de la República. (2021). Informe de auditoría de cumplimiento a la UNP - junio de 2020 a julio de 2021
- Defensoría del Pueblo. (2023). Tercer informe de seguimiento a la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá D.C.

- Defensoría del Pueblo. (2023). Alerta temprana nacional de riesgo sobre la labor de personas defensoras de DD.HH., líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos. Alerta Temprana N° 019-23
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Bases del PND 2022-2026. Colombia. Potencia mundial de la vida. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del PND 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá D.C.
- Galtung, J. and Höivic, T. (1971). Structural and direct violence: a note on operationalization. *Journal of Peace Research*, 8(1), 73-76
- Garcés, J. Jaramillo, D. Muñoz, P. y Osorno, J. (2022). La crisis axiológica de la democracia: una aproximación al problema de los asesinatos de líderes sociales, políticos y defensores de derechos humanos en Colombia. *Revista Debates*, (87). 109-117
- Guillén, F. (1963). *Raíz y futuro de la revolución*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo
- Gutiérrez, F. Marín, M. Machuca, D. Parada, M. y Rojas, H. (2020). Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2), 361-418
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. (Coord.). (2018). ¿Cuáles son los patrones? Asesinato de líderes sociales en el post acuerdo. Bogotá D.C.
- Marín, L. y Vélez, M.A. (2021). Violencia contra líderes sociales y ambientales: ¿qué sabemos y qué podemos hacer? *Documento Temático 15*. CESED. Universidad de los Andes
- Merizalde, T. y Ucrós, C. (2018). *Asesinato de líderes sociales en Colombia: una consecuencia del conflicto armado, incentivos económicos perversos y la falta de garantías estatales*. (Trabajo de grado). Universidad de los Andes

- Ministerio del Interior. (2018). Plan de acción oportuna de prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas - PAO. Bogotá D.C.
- Nocua, D. (2019). Violencia sociopolítica contra líderes sociales y defensores de derechos humanos en el postconflicto: dificultades y retos para la implementación de una paz estable y duradera en Colombia. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 30(1), 149-170
- Orjuela, L.M. (2019). *La teoría del modelo en espiral aplicada al asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia: entre la resignación y el cambio*. (Trabajo de grado). Universidad Jorge Tadeo Lozano
- Osorio, E. (2018). Cobertura del asesinato de líderes sociales en Colombia: análisis de contenido a la luz del valor agregado periodístico. *Cuadernos.info*, (43), 221-237
- Pérez, C.E. (2018). Los “enemigos del desarrollo”. Sobre los asesinatos de líderes sociales en Colombia. *Iberoamérica Social: Revista de Estudios Sociales*, 6(11), 84-103
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Nueva York
- Rincón, C. Vergara, D. Moro, M.F. y Rivera, Y. (2019). Exterminio a líderes sociales en Colombia: violencia y obstrucción a la participación política. *Polisemia*, 13(24), 115-117
- Rozo, V y Ball, P. (2019). Asesinatos de líderes sociales en Colombia: una estimación del universo - Actualización 2018. Dejusticia
- Unidad Nacional de Protección. (2023). Informe de gestión - Vigencia 2022. Bogotá D.C.
- Unidad Nacional de Protección. (2022). Informe de gestión - Vigencia 2021. Bogotá D.C.
- Unidad Nacional de Protección. (2021). Informe de gestión - Vigencia 2020. Bogotá D.C.
- Vargas, J.F. Prem, M. Rivera, A. y Romero, D. (2021). Selective civilian targeting: the unintended consequences of partial peace. *SSRN Papers*

- Zabala, J.F. (2021). Entre el poder y la resistencia. Asesinato de líderes sociales y restitución de tierras en Colombia. *Borradores Departamento de Economía*. Universidad de Antioquia
- Zuluaga, H. e Insuasty, A. (2019). Por la vida, ¿hasta la vida misma?: líderes sociales en riesgo. *El Ágora USB*, 19(2), 313-321