

**PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DE UNA RUTA DE PROTECCIÓN
INTEGRAL EN LOS TERRITORIOS MÁS VULNERABLES DEL PAÍS**

JORGE EDUARDO QUICENO HURTADO

JULIO CÉSAR GONZÁLEZ R.
Asesor

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD
ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD
Bogotá D. C.
2017**

Resumen.

La Ruta de Protección Integral se constituye en una propuesta novedosa para mejorar los actuales procedimientos de análisis de riesgo e implementación de medidas por parte de los Programas de Protección creados por la ley.

La pertinencia de la documentación desarrollada en el presente ensayo, gira en torno a la necesidad de generar respuestas específicas y procedimientos concretos, para aportar al fortalecimiento de los actuales mecanismos de protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad en Colombia. La documentación se justifica por el importante hecho de aportar a la reducción del número de muertos por atentados que se vienen presentando en varias regiones del país. El trabajo, además advierte, la preocupación por algunas situaciones que se presentan al interior del programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, de los grupos y comunidades a que hace el Capítulo II del Decreto 1066 de 2015 y que se encuentra a cargo del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección. En razón a lo anterior, el trabajo presenta observaciones a la Unidad Nacional de Protección tendientes al cumplimiento de los deberes de garantía y protección que le asisten al Estado Colombiano. Las observaciones se hacen con respeto a la independencia y autonomía de la Unidad Nacional de Protección. Sin embargo, resulta pertinente informar de las situaciones identificadas que pueden dificultar el desarrollo de la función misional de la Unidad Nacional de Protección, razón por la que, la realización del trabajo se justifica, en el ámbito de las acciones preventivas, ya que emite algunas recomendaciones con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los beneficiarios actuales del programa, así como de los ciudadanos que solicitan la protección del Estado y que son parte de las poblaciones objeto del mismo.

Palabras Clave: Protección, Programas de protección, Análisis de Riesgo, Medidas de Protección, Vulnerabilidad, Amenaza.

Introducción.

La implementación de los Acuerdos de Paz entre el gobierno nacional y las FARC implica, en relación con las medidas de protección y seguridad, la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para, entre otras cosas, generar estrategias para la protección de líderes y defensores de derechos humanos. Sin embargo, el problema surge cuando, mientras se diseña, proyecta e implementan dichos mecanismos de protección y seguridad, se siguen presentando amenazas y homicidios contra defensores de derechos humanos y líderes sociales. Se sobre entiende que lo que se debe recomendar no es que las instituciones sigan haciendo lo que vienen haciendo, sino que implementen otras estrategias que les permita cumplir su misión constitucional. Por lo anterior, a manera de ejemplo, no vale la pena recomendarle a la UNP que las medidas de protección sean oportunas, idóneas y efectivas, ni cumplir con los fallos de la Corte para delimitar la amenaza y el riesgo, ni aplicar el enfoque diferencial, porque la UNP dirá y comprobará que ya lo viene haciendo y que no es por ello que vienen amenazando y asesinando a líderes y defensores de derechos humanos. Si bien la prevención es la política fundamental para la protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos, la protección material y urgente también lo es, y mientras no exista una política integral de prevención, entonces la protección urgente es de vital importancia. En los Acuerdos de Paz se puede evidenciar que se orienta mucho a la prevención y poco a la protección material urgente de las víctimas.

Como consecuencia de lo anterior, la UNP tiene uno de los retos más importantes relacionados con la protección de personas en el país (especialmente, las víctimas, los defensores de derechos humanos, líderes sociales e incluso desmovilizados de las FARC) (Cfr. PRESIDENCIA, 2016), en el marco de la construcción de la paz en Colombia; sin embargo, hoy en día (aún si cumpliera con altos estándares de calidad técnica en el análisis de las situaciones de riesgo) la UNP tarda (en promedio) seis meses para brindar medidas de protección a una víctima que aduce una amenaza y tiene un nivel de riesgo extremo o extraordinario. En otras palabras, la UNP no cuenta con un plan estructurado para atender los nuevos desafíos y responsabilidades que traerá la implementación de los acuerdos y las nuevas solicitudes de esquemas de protección a personas en alto riesgo, especialmente, en los territorios más vulnerables del país.

Sin embargo, al ir a la práctica se constata una deficiente coordinación y gestión de la UNP para atender las solicitudes de protección por parte de las víctimas de amenaza en los territorios más vulnerables del país, lo que lleva a que en caso de existir riesgo extraordinario o extremo la víctima solo reciba las medidas de protección hasta seis meses después de recibir la amenaza. Ante la anterior situación surge la siguiente pregunta: ¿Por qué no se generan las condiciones necesarias para garantizar la

protección urgente de las víctimas de amenaza (UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, 2017, p. 7 y 8), especialmente en los territorios más vulnerables del país, siendo este el mayor desafío en el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz y la construcción de la Paz en Colombia?

Para contestar dicha pregunta, el presente ensayo busca, como objetivo principal, desarrollar una propuesta para el desarrollo de una ruta de protección integral en los territorios más vulnerables del país. Para ello, el documento: Identifica la Ruta de Protección y los procedimientos técnicos desarrollados por la UNP para analizar el riesgo e implementar medidas de protección a las 19 poblaciones objeto del Programa de Protección. Identifica los tiempos de respuesta, fases de la protección, fortalezas y debilidades del Programa de Protección de la UNP. Determina las posibles causas de la deficiente coordinación y gestión en los apoyos de esquemas de seguridad y medidas de protección. Propone alternativas de solución mediante el fortalecimiento de la Ruta de Protección, para garantizar medidas de seguridad para las víctimas en la etapa de urgencia.

1. Hacia una definición de protección.

El presente documento entiende por protección, toda acción del Estado que se encuentre orientada a un grupo social determinado o población objeto y que tiene por finalidad garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, previniendo posibles violaciones y restaurándolos cuando los mismos hayan sido vulnerados. De esta manera, desde un enfoque de derechos, la protección de las personas y colectivos debe ser integral. Así pues, la protección integral se entiende como, “el conjunto de acciones, políticas, planes y Programas que con Prioridad Absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la Familia y la sociedad para garantizar que todos (...) gocen de manera efectiva y sin discriminación de los derechos humanos a la Supervivencia, al Desarrollo y a la Participación, al tiempo que atienda las situaciones especiales en que se encuentran (...) individualmente considerados o determinado grupo (...) que han sido vulnerados en sus derechos” (BUAIZ).

2. Hacia la construcción de la seguridad humana.

Para dimensionar el daño producido por el conflicto armado se necesitan múltiples perspectivas de análisis, cada una de ellas debe tener sus propios marcos de interpretación para identificar con exactitud las cargas dolorosas y los vacíos materiales e inmateriales que ha dejado el conflicto en la sociedad, de esta manera será posible comprender su impacto en la construcción de presente, y plantear alternativas para el desarrollo de políticas de Estado asertivas que permitan construir una sociedad en la

que se comprenda que la dignidad humana tiene múltiples dimensiones que van más allá de las dinámicas que genera un conflicto armado, razón por la cual se hace necesario atender a un concepto de seguridad humana¹, desde el cual sea posible garantizar la protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas, en el entendido de que “la seguridad humana también se basa en una visión multisectorial de las inseguridades. En consecuencia, la seguridad humana conlleva entender de forma amplia las amenazas e incluye las causas de la inseguridad, por ejemplo, en relación a la seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009, p. 7).

Con esta mirada multidimensional, más allá de pretender proponer nuevos paradigmas de la seguridad que trasciendan la perspectiva de la seguridad nacional o la seguridad entendida como el control de acciones violentas, se busca comprender correctamente la relación de conexidad que existe entre el desarrollo de las personas y de las sociedades con el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, los cuales no solo se pueden ver vulnerados por personas, instituciones u organizaciones fácilmente identificables, sino que pueden verse vulnerados como resultado de contextos jurídicos, políticos, económicos y culturales que producen múltiples inseguridades y que requieren de la correcta implementación de acciones de gobierno de carácter multisectorial, además de una articulación de procedimientos que permita abordar la integralidad de los problemas que impiden u obstaculizan el pleno desarrollo de las personas.

Esto plantea un reto enorme como sociedad y como Estado, porque esta tarea lleva implícita la necesidad de avanzar en la deconstrucción de una sociedad marcada por la instauración del miedo como paradigma que moldea y restringe nuestro desarrollo a nivel individual y colectivo, ocasionando la pérdida de confianza en las instituciones propias del Estado Social de Derecho, y el abandono del espacio y los objetivos de carácter público, especialmente en las áreas rurales y en los sectores urbanos más afectados por el conflicto, lo que ha debilitado las dinámicas de participación social y de esta manera ha roto los espacios de diálogo, dejando como resultado una sociedad que en términos generales se muestra muy desinteresada por los objetivos de interés general, con vínculos débiles a nivel interpersonal, familiar, y comunitario, situación que no solo se refleja en el número de víctimas del conflicto armado, también en los casos de violencia intrafamiliar, violencia sexual, altos índices de abstencionismo, y las cifras de lesiones y homicidios producto de problemas de convivencia y seguridad ciudadana.

¹ “La seguridad humana se ocupa de la amplia gama de condiciones en las cuales la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas, en particular de las más vulnerables, se ven gravemente amenazadas. Un factor indispensable para la seguridad humana es la promoción de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que, juntos, proporcionen a las personas los elementos básicos para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humanos”. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009, p. 5).

En relación con lo anterior, es necesario reabrir y resignificar lo Público, promoviendo la apropiación y la participación de todas las personas en los asuntos de interés general en los entornos rurales y urbanos, especialmente de los jóvenes, y para ello se debe vencer la apatía y el individualismo que se ha construido en respuesta al miedo como mecanismo de protección, pero que confina en el peligroso y restringido espacio del yo, anulando la posibilidad de construir relaciones de confianza, empatía y solidaridad.

Respecto al papel del Estado en la protección de los derechos humanos, ha sido, es y será siempre deber el de la consecución del derecho a la Paz, el compromiso con la protección de los derechos humanos es atemporal y trasciende los escenarios de carácter político, electoral y social porque la protección de la vida y la dignidad humana es un objetivo que se debe hacer prevalecer, un objetivo por el cual se debe trabajar diariamente con convicción y entrega, por esta razón, debe existir un real compromiso con la protección de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, y para ello se necesita de un equipo de servidores públicos que desde las diferentes instituciones del Estado velen por la garantía y la protección de los DD.HH y el fomento de la observancia del DIH.

3. Programas de Protección del Estado Colombiano.

Con base en lo anterior y para delimitar el campo de acción en los escenarios de protección, de manera general, son ocho los programas de protección:

- Programa de Protección de la Policía Nacional², que es la protección que brinda la Policía a los ciudadanos en general y cuyo riesgo tiene relación con amenazas provenientes por la delincuencia común o por particulares.
- Programa de Protección de Testigos de la Fiscalía³, que es la protección que debe brindar la Fiscalía General de la Nación a fiscales, testigos y víctimas intervinientes en procesos de justicia ordinaria.
- Programa de Protección de la Defensoría del Pueblo⁴, que es la protección que debe brindar la Defensoría a defensores, testigos y víctimas intervinientes en procesos de justicia ordinaria. Programa de Protección aún no reglamentado.

² Al respecto, consultar: Artículo 218 Constitución Política de Colombia.

³ Al respecto, consultar: DECRETO 016 DE 2014 “Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación”. RESOLUCIÓN 1006 DE 2016 “Por medio de la cual se reglamenta el Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso Penal y Funcionarios de la Fiscalía General de la Nación”.

⁴ Al respecto, consultar: Numeral 19. Artículo 12 del DECRETO 025 DE 2014. “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría”. Artículo 114 de la Ley 906 de 2004. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

- Programa de Protección de la Procuraduría General de la Nación⁵, que es la protección que debe brindar la Procuraduría a procuradores, testigos y víctimas intervinientes en procesos disciplinarios.
- Programa de Protección del Consejo Superior de la Judicatura⁶, que busca proteger a los jueces que intervienen en procesos penales.
- Programa de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁷.
- Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección, que debe proteger a las personas en virtud del riesgo y del cargo⁸.
- Programa de Protección de la Ley 975 que debe proteger a las personas cuyo riesgo tiene relación con procesos de Justicia y Paz⁹.

4. Origen de los Programas de Protección del decreto 1066 de 2015 - Análisis comparado del manejo de la protección en procesos de paz en Colombia (la creación de las víctimas).

El presente apartado tiene por finalidad, analizar, de manera comparada, la manera en que se ha abordado el tema de seguridad y protección a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de los integrantes de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) que decidieron desmovilizarse y reintegrarse a la vida civil producto de acuerdos de paz en Colombia y de cómo dicho proceso terminó delimitando las poblaciones objeto del programa de protección, de manera específica, la población de víctimas.

En primer lugar, en relación con el proceso de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla Movimiento 19 de Abril (M-19), el 9 de marzo de 1990, se firmó el “Acuerdo Político entre el Gobierno Nacional, los partidos políticos, el M-19, y la iglesia católica en calidad de tutora moral y espiritual del

⁵ Al respecto, consultar: DECRETO 262 DE 2000 “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el del inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentran sujetos” (Artículo 7 # 51. Artículo 20 # 1 y 7). Artículo 80 de la Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.”

⁶ Al respecto, consultar: Numeral 24 Artículo 85 Ley 2700 de 1996 “Ley Estatutaria de la Administración de Justicia”. Art.77 de la Ley 418 de 1997. “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

⁷ Al respecto, consultar: Ley 1098 de 2006. “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.

⁸ Al respecto, consultar: Decreto 1066 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”. Artículo 81 de la Ley 418 de 1997. “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

⁹ Al respecto, consultar: Decreto 1066 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

proceso”. En dicho acuerdo de paz se establece en el Punto 10, en materia de seguridad y protección: “El Plan de Seguridad se ejecutará en los términos acordados por el Gobierno Nacional y el M-19 en diciembre de 1989. Dicho plan regirá hasta el 7 de agosto de 1990, con las revisiones pertinentes que se decidan de común acuerdo entre los representantes del Gobierno Nacional y el M-19. Se hace manifiesta la necesidad de que, con posterioridad al 7 de agosto de 1990, se mantenga un nivel apropiado de seguridad y protección a los principales dirigentes del M-19” (PRESIDENCIA. 1990, p. 5). De esta manera, resulta claro que para las partes era fundamental la protección de los integrantes del M-19, pero en relación con los principales dirigentes, no hacia los mandos medios y guerrilleros de base. Tampoco se hace alusión alguna a la protección de víctimas, ni de posibles testigos en contra de reinsertados, en el marco del conflicto armado. Ahora bien, para dar cumplimiento a lo acordado, el Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), desarrolló el Programa de Protección de Reinsertados. El mismo fue creado en 1992, y tenía por finalidad, proteger a las personas que se acogieron a las garantías ofrecidas por el gobierno nacional y depusieron sus armas (M-19, EPL, Quintín Lame, PRT, entre otros). Según cifras oficiales, “durante 1998 y 2001 a través de este programa se protegió a 81 personas con 170 escoltas y 13 detectives, para ello se ejecutaron \$11.823 millones” (VVAA. PINTO, 2002, p. 19).

En segundo lugar, en relación con el proceso de paz entre el Gobierno Nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el 15 de julio de 2003, se firmó el “Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la Paz de Colombia”. En dicho acuerdo de paz se establece en el Punto 5, en materia de seguridad y protección, de manera muy general y ambigua: “Crear las condiciones para que en un tiempo prudencial se concentren -con las debidas garantías de seguridad-, los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, en sitios previamente acordados. La concentración de sus integrantes incluirá todos los rangos de mando, disponiendo de las garantías que para tal efecto se convengan entre las partes. Dichas zonas contarán con la presencia permanente de la fuerza pública” (PRESIDENCIA, 2002, p. 2). De esta manera, si bien no se habla de manera específica de protección, y el punto tiene que ver de manera directa con el posterior establecimiento de las denominadas Zonas de Ubicación, se puede vislumbrar entonces que, para las partes, las garantías de seguridad y protección eran de vital importancia para garantizar los acuerdos. Lo importante de este punto está en que se pide como condición garantías de seguridad para todos los integrantes de la organización armada, no solo para los dirigentes. Aun así, en este acuerdo tampoco se hace alusión a posibles víctimas del conflicto armado.

Ahora bien, aunque el Gobierno Nacional no se compromete a crear un programa de protección en ninguno de los dos procesos de paz, lo cierto es que, en el contexto del acuerdo de paz con las AUC, el anterior Programa de Protección del DAS pasó a formar parte del Programa de Protección Integral del

Ministerio del Interior creado mediante la Ley 1886 de 2006. De esta manera, el vacío en materia de protección que dejó el acuerdo de paz con las AUC terminaría continuándose en el marco jurídico colombiano. De hecho, ante las circunstancias históricas del país, la supresión del DAS y la entrada en vigor de la Ley de Víctimas por parte del gobierno Santos, el Programa de Protección del Ministerio del Interior pasó a formar parte de la Unidad Nacional de Protección, con cuatro características que marcarían los programas de protección frente a desmovilizados o reincorporados:

Primero, para el caso del M-19, los esquemas de protección para dirigentes son mixtos (es decir, integrados por escoltas de la UNP o la Policía y desmovilizados del M-19). Segundo, los programas de protección de Colombia, no reconocen a los desmovilizados en general como población objeto, de hecho, la única población reconocida es: “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 Garmica 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 Aburrá 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” (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2015), respetando así lo acordado. Tercero, para los desmovilizados en general, los programas de protección establecen que: “La Unidad Nacional de Protección adelantará, a solicitud de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, la evaluación del riesgo de las personas de que trata el artículo 2.3.2.1.4.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República o demás normas que lo modifiquen y que se encuentren en el proceso de reintegración a su cargo. Como resultado de un riesgo extraordinario o extremo, de manera excepcional la Unidad Nacional de Protección, implementará las medidas de protección previstas en el presente Capítulo, cuando la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas haya otorgado los apoyos económicos para traslado, de su competencia” (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2015). De esta manera, los desmovilizados tiene derecho a la reubicación de la ACR como medida transitoria y a medidas de protección solo de manera excepcional; lo que llevó a que, comandantes de las AUC, postulados por Justicia y Paz, que recientemente salieron de la cárcel no contaran con un programa de protección que los cobijara, teniendo la ACR que realizar un convenio con la UNP para que los proteja de manera transitoria mientras se logra crear un Programa de Protección para ellos. Cuarto, si bien los acuerdos de paz no lo establecían, con la expedición de la Ley 418 de 1997 y posteriormente, con la Ley 975 de 2005 (de Justicia y Paz), frente a los mecanismos de justicia transicional para postulados y desmovilizados de GAOML y la posibilidad que tienen las víctimas de controvertir las versiones libres

de los postulados, se decide crear un Programa especial de Protección para víctimas y testigos en procesos de desmovilización y reintegración. Dicho Programa de Protección se encuentra a cargo de la Fiscalía General de la Nación y crea las bases para que, en el marco del conflicto armado y en la implementación de acuerdos de paz, sea deber del Estado no solo garantizar la protección de los desmovilizados sino también de las víctimas y testigos en procesos de justicia transicional.

En tercer lugar, en relación con el proceso de paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), el 24 de noviembre de 2016, se firmó el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”. En dicho acuerdo de paz se establece en el Punto 3.4.7.4.1. Subdirección especializada de seguridad y protección en la UNP, en materia de seguridad y protección, de manera específica señala: “El Gobierno Nacional creará una Subdirección al interior de la UNP, especializada en la seguridad y protección, para las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo” (PRESIDENCIA, 2016, p. 88).

De esta manera, y recogiendo las lecciones de procesos anteriores¹⁰, se puede señalar que, una de las principales innovaciones del actual proceso de paz con las FARC, está en lo acordado en materia de garantías de seguridad y protección. Entre las más importantes se encuentran:

Primero, siguiendo el éxito del programa de protección del M-19, se garantiza las medidas de protección para los integrantes del Secretariado de las FARC y altos mandos de la organización (de hecho, ya cuentan con dichas medidas), del mismo modo, se establece la implementación de esquemas mixtos de protección (integrados por escoltas de la UNP y desmovilizados de las FARC, se estima que serán cerca de 1200 escoltas de las FARC). Segundo, a partir de hechos pasados, como los homicidios sistemáticos de los integrantes de la UP, se establece que el programa de protección deberá cubrir a los integrantes del nuevo partido o movimiento político de las FARC. También es novedoso el hecho de que se protegerá las actividades, instalaciones y sedes del partido, no solo a personas. Tercero, ante el problema que representa el hecho de que no exista un programa de protección para desmovilizados en general, el acuerdo establece que la nueva subdirección de protección cobijará a todos los integrantes de las FARC que se reincorporen a la vida civil, de hecho, lo más novedoso de este acuerdo es que también incluye a los familiares de los reincorporados (algo sin precedente en el país). Cuarto, también resulta

¹⁰ De hecho, una de las características del proceso de paz con las FARC, fue una serie de visitas realizadas por la UNP y los operadores de protección a La Habana (Cuba) para presentar el programa de protección y negociar con las FARC el nuevo programa de protección.

novedoso el hecho que, el acuerdo de paz también contemple la creación de un programa especial de protección para líderes sociales y defensores de derechos humanos, como un reconocimiento de garantías de seguridad a determinadas víctimas del conflicto armado, así como a comunidades y organizaciones dentro de los territorios (protección colectiva). Sin embargo, en la constitución de la JEP se crea los Tribunales de Paz, para abordar los casos en los que no haya reconocimiento de responsabilidad ni se aporte a la verdad. Lo anterior implica llevar a cabo procesos en contra de postulados a la JEP y conseguir pruebas, testigos y víctimas. Aun así, el acuerdo no hace mención alguna a la creación de un Programa especial de Protección a víctimas y testigos de la JEP. Se trata así, de un vacío jurídico en el acuerdo. De hecho, actualmente se adelantan gestiones para determinar de qué manera se pueda dar garantías de seguridad y protección a estas poblaciones, se encuentran adelantando evaluaciones a los programas de protección de la UNP y la Fiscalía para determinar cuál sería el mejor mecanismo de protección en el marco de la JEP.

5. Programa de Prevención y Protección del Decreto 1066 de 2015.

Resulta necesario abordar los escenarios en los que la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Fiscalía General de la Nación participan como instituciones garantes del derecho a la protección ante situaciones que ponen en riesgo los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de los ciudadanos colombianos, en el marco del Decreto 1066 de 2015. De manera específica, presenta los lineamientos generales para la participación en los escenarios del *Grupo de Valoración Preliminar –GVP–*, el *Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM–* y el *Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo –GTER–* (Cfr. MININTERIOR, 2015), buscando con ello, dar líneas claras para mejorar la protección integral del Programa de Prevención y Protección.

De esta manera son dos los programas de protección en el marco del decreto 1066 de 2015:

- Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo. (Decretos 4912 de 2011 y 1225 de 2012).
- Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005 (Decreto 1737 de 2010).

6. Elementos comunes de los Programas de Protección en el marco del Decreto 1066 de 2015.

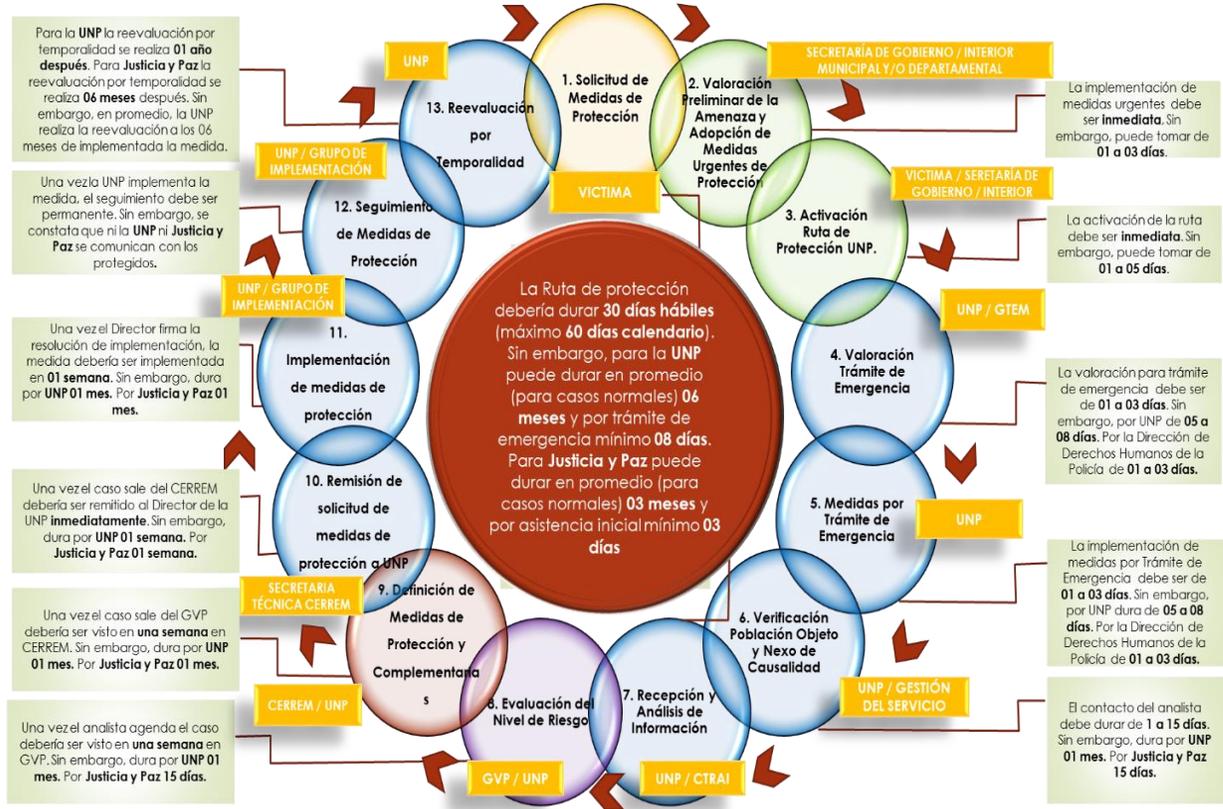
De esta manera, se establecen varios parámetros de acción:

- El marco normativo de los Programas de Protección en los que se tiene competencia es el Decreto 1066 de 2015.
- La Dirección de los dos programas de protección se encuentra a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.
- La protección de las personas en virtud del riesgo y del cargo es competencia de la Unidad Nacional de Protección (UNP) junto con la Policía Nacional, quienes realizan los estudios de nivel de riesgo, los presentan en el CERREM (cuando es en virtud del riesgo) y en los CENIR (cuando es en virtud del cargo), e implementan las medidas de protección de acuerdo a la población o de manera coordinada.
- La protección de las personas por su participación en procesos de Justicia y Paz es competencia de la Fiscalía General de la Nación junto con la Policía Nacional, quienes se alternan la realización de los estudios de nivel de riesgo, los presentan en el GTER, e implementan las medidas de protección de manera independiente o coordinada.
- Se puede afirmar que la población objeto de los dos programas es la población de víctimas en el marco del conflicto interno armado.
- Las víctimas pueden ser acogidas por cualquiera de los dos programas, pero de manera independiente y excluyente. Existiendo la posibilidad de que, previo consentimiento, la víctima escoja a cuál de los dos programas quiere ingresar (Cfr. SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS –SNARIV-, 2015, p. 18 a 23).

7. Temporalidad de las Rutas de Protección.

Ahora bien, se puede señalar que las dos rutas de protección en esencia son iguales, solo varían en los nombres que se les da a las instancias y los cuerpos técnicos y en uno que otro procedimiento; e incluso, la mayoría de las instituciones que participan en un escenario igualmente lo hacen en el otro. De esta manera, fundamentalmente las rutas de protección para los dos programas se dividen en las siguientes fases y tiempos:

Gráfica 1. Fases y Tiempos de la Ruta de Protección.



Fuente: Gráfica de elaboración propia con la información obtenida en: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN. “Procedimiento Ordinario del Programa de Protección”. Bogotá, Colombia. 2017.

8. Poblaciones del Programa de Protección.

Ahora bien, se puede señalar que las rutas de protección contemplan las siguientes poblaciones objeto (las poblaciones 20 y 21, en estricto orden –por ley- no son consideradas poblaciones, pero se abordan en el análisis de riesgo):

Tabla 1. Poblaciones del Programa de Protección.

Abreviación del Nombre.	Grupo Poblacional
1. Dirigentes Políticos.	1. Dirigentes o activistas de grupos políticos.
2. Defensores de DDHH.	2. Dirigentes, representantes o activistas de Org. DDHH, vict, soc, civ, com o camp.
3. Sindicalistas.	3. Dirigentes o activistas sindicales.
4. Gremiales.	4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.
5. Grupos Étnicos.	5. Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos.
6. Misión Médica.	6. Miembros de misión médica.
7. Testigos de Violación de DDHH y DIH.	7. Testigos de casos de violación de DDHH y DIH.
8. Periodistas.	8. Periodistas y comunicadores sociales.
9. Víctimas.	9. Vict violaciones DH e infracciones al DIH, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de Org población desplazada o de reclamantes de tierras.
10. Servidores Públicos de DH y Paz.	10. Servidores Públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de DH y paz del Gobierno Nacional.
11. Ex Servidores Públicos de DH y Paz.	11. Ex Servidores Públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de DH o de paz del Gobierno Nacional.
12. Acuerdos de Paz.	12. Dirigentes del M-19, CRS, EPL, PRT, MAQL, MIR, COAR y las milicias populares del pueblo para el pueblo, milicias independientes del Valle de Aburra y Milicias metropolitanas de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil.
13. Apoderados Forenses.	13. Apoderados o Profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de DH o infracciones al DIH.
14. Docentes.	14. Docentes de acuerdo a la definición estipulada en la Resolución 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de educación estipuladas en la misma.
15. Funcionarios Públicos.	15. Servidores Públicos. Con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 y los funcionarios de la PGN y la FGN quienes tienen su propio marco normativo para su protección.
16. UP - PCC.	16. Dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano.
17. ACR.	17. Decreto 1066. Artículo 6P-6. ACR.
18. Funcionarios del DAS.	18. Decreto 1225. Artículo 6P-7. Funcionarios del DAS.
19. Ex – Funcionarios Públicos.	19. Decreto 1066. Artículo 28-Parágrafo. Particulares y ex – servidores públicos.
20. Nucleo Familiar.	20. Nucleo Familiar
21. Persona del Común - Población No objeto.	21. Persona del Común - Población No objeto.

Fuente: Tabla de elaboración propia con la información obtenida en: MINISTERIO DEL INTERIOR. DECRETO 1066 DE 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Bogotá, Colombia. 2015.

9. Análisis del Programa de Protección.

De manera general, al analizar el funcionamiento de los programas de protección del Estado se obtiene:

Tabla 2. Análisis DOFA del Programa de Protección.

ANÁLISIS DOFA PROGRAMA DE PROTECCIÓN	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. Los marcos normativos establecen claramente los programas de protección, las poblaciones objeto, los tiempos de las rutas de protección, los responsables de la protección y las instituciones competentes.	1. Los programas de protección tardan entre 03 y 06 meses en dar una respuesta frente a la solicitud de medidas de protección por parte de las víctimas.
2. Aunque los entes territoriales descuidan sus competencias en materia de protección, si adelantan gestiones en materia de seguridad y orden público, además cuentan con fondos públicos para destinar recursos en materia de seguridad y protección.	2. Los entes territoriales (alcaldías y gobernaciones) desconocen sus competencias en materia de protección.
3. Los entes territoriales, como primera autoridad de la policía local, cuenta con diferentes medidas preventivas de protección.	3. Todos los casos de los entes territoriales los remiten a la UNP y no asignan medidas de protección preliminares.
4. Los programas de protección cuentan con metodologías y matrices para la determinación del riesgo que, además de ser claras, fueron avaladas por la corte constitucional.	4. Se establece mal la Población Objeto y se devuelve la solicitud al peticionario por no ser parte del Programa de Protección, aún corriendo riesgo.
5. Los programas de protección además de contar con amplia experiencia en análisis de riesgo y medidas de protección, cuentan con funcionarios expertos en las diferentes etapas de la ruta de protección.	5. Se establece mal el Nexo de Causalidad y se devuelve la solicitud al peticionario por no ser parte del Programa de Protección, aún corriendo riesgo.
6. A pesar de las demoras de las rutas de protección, son bajos los índices estadísticos de personas asesinadas y que contaban con medidas de protección.	6. Se devuelve el caso a la entidad que solicita el estudio y al peticionario por documentación incompleta.
7. Existen procedimientos técnicos claros para asignar medidas por trámite de emergencia y cuando las mismas se implementan, resultan útiles como medidas de protección.	7. Los programas de protección no otorgan medidas por trámite de emergencia.
8. Por ley, los estudios de nivel de riesgo son presenciales, se realizan directamente en terreno y analizando las circunstancias de riesgo en el lugar habitual de residencia y de trabajo del solicitante.	8. Los analistas no evalúan la situación de riesgo de acuerdo a las condiciones propias de la población objeto.
9. Los procedimientos técnicos son exigentes a la hora de evaluar el riesgo y determinar la población objeto y el nexo de causalidad.	9. Los analistas no saben determinar el nexo de causalidad.
10. Los programas de protección fueron diseñados de tal manera que exista independencia y autonomía de los responsables en cada una de las fases de la ruta de protección.	10. Los analistas no indagán por toda la información necesaria para evaluar el riesgo.
11. El GVP tiene amplia experiencia en la evaluación y el análisis de riesgo.	11. Los analistas no saben diligenciar la matriz de riesgo.
12. El CERREM se ha especializado en la recomendación de medidas de protección.	12. Los analistas reciben de 10 a 20 casos por mes, lo que obliga a acumular los casos para en un solo viaje analizar varios casos.
13. Los funcionarios que integran los cuerpos colegiados cuentan con experiencia en análisis de riesgo y en la recomendación de medidas de protección.	13. Los analistas no saben sustentar el riesgo ante los programas de protección.
14. Los programas de protección contemplan la participación de representantes de la población para, de manera participativa, determinar las medidas de protección idóneas y pertinentes.	14. Los analistas pueden llegar a recibir orientaciones sobre como evaluar el riesgo por parte de los programas de protección.
15. Existe una amplia gama de medidas de protección y las mismas no son excluyentes, por lo que se pueden recomendar medidas en diversas combinaciones.	15. Los delegados del GVP no indagán por información clara y completa sobre el riesgo individual, así como del contexto de riesgo para sustentar cada caso.
16. Resulta posible reevaluar el riesgo cuando los peticionarios aducen nuevos hechos o situaciones de riesgo, lo que permite mantener o aumentar las medidas de protección.	16. Los delegados del GVP no establecen población objeto y nexo de causalidad.
17. Los programas de protección contemplan el seguimiento a las medidas de protección y la comunicación permanente con los protegidos.	17. El exceso de número de casos visto por sesión hace que por momentos se pierda la rigurosidad en el análisis de riesgo.
18. Los programas de protección contemplan la reevaluación periódica del riesgo para establecer si los beneficiarios del program mantienen o no el riesgo.	18. Los delegados del GVP no devuelven los casos al CTRAI al constatar inconsistencias.
	19. No hay rigurosidad en la recomendación de medidas, si en el análisis de riesgo.
	20. Los delegados del CERREM no cuentan con información clara y completa sobre el riesgo individual, así como del contexto de riesgo para sustentar cada caso.
	21. Falta comunicación fluida entre los distintos cuerpos colegiados.
	22. No hay participación de los delegados de las poblaciones.
	23. En el CERREM no se analiza el riesgo solo se recomiendan medidas de protección y complementarias.
	24. El CERREM toman decisiones sobre el desmonte de medidas con poca información brindada por el programa de protección.
	25. Falta seguimiento para saber si las medidas que se recomendaron efectivamente se implementaron.
	26. No existen criterios para saber cuales son las medidas de protección más idóneas para las víctimas.
	27. No existe un procedimiento para garantizar el seguimiento a las medidas de protección implementadas. Lo que imposibilita saber si el programa de protección implementó las medidas recomendadas por el cuerpo colegiado.
	28. La implementación depende de Resolución firmada por el Director del programa de protección.
	29. Ante la independencia y autonomía del Director del Programa de Protección en la implementación, el mismo se puede apartar de la decisión del cuerpo colegiado e implementar otras medidas.

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<p>El Decreto 1066 de 2015 y de manera específica el Artículo 2.4.1.2.42. Ruta de Protección, señala: "En ejercicio de las atribuciones que en el Programa de Prevención y Protección deben desarrollar Gobernaciones y Alcaldías Distritales y/o Municipales, se implementará una ruta de protección específica para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes y población desplazada acreditada como tal en el Registro Único de Víctimas, mediante la articulación y coordinación del nivel municipal, departamental y nacional y en aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad e inmediatez.</p> <p>La implementación de los Acuerdos de Paz entre el gobierno nacional y las FARC implica, en relación con medidas de protección y seguridad, la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para, entre otras cosas, generar estrategias para la protección de líderes y defensores de derechos humanos. Del mismo modo, contempla el fortalecimiento del sistema de alertas tempranas; la creación de un programa de protección especial para los desmovilizados de las FARC y sus familias; y la creación de un programa de protección colectiva coordinado por el Ministerio del Interior; entre las medidas más importantes.</p>	1. Que al peticionario le ocurra una situación de riesgo porque fue mal asesorado y orientado por las entidades del Estado y nunca se activo la ruta de protección.
	2. Que al peticionario le ocurra una situación de riesgo porque los entes territoriales no brindaron medidas provisionales de protección.
	3. Que al peticionario le ocurra una situación de riesgo porque se devuleve un caso por analizar mal la población objeto y el nexo de causalidad.
	4. Que al peticionario le ocurra una situación de riesgo porque el analista se demoró en contactarlo, hacerle la entrevista o analizar el riesgo.
	5. Que al peticionario le ocurra una situación de riesgo por no implementársele medidas por trámite de emergencia.
	6. Que al peticionario le ocurra una situación de riesgo por demora del analista con una orden de trabajo (OT).
	7. Que al peticionario le ocurra una situación de riesgo porque el cuerpo colegiado analizó mal el riesgo y arrojó nivel de riesgo ordinario.
	8. Que al peticionario le ocurra una situación de riesgo porque el cuerpo colegiado recomendó medidas de protección que no eran idóneas ni pertinentes.
	9. Que al peticionario le ocurra una situación de riesgo porque el Director del Programa de Protección se apartó de la decisión tomada por el cuerpo colegiado.
	10. Que al peticionario le ocurra una situación de riesgo porque el programa de protección implementó medidas distintas o de manera parcial a las recomendadas por el cuerpo colegiado.
	11. Que al peticionario le ocurra una situación de riesgo porque el programa de protección se demore en la implementación de las medidas de protección.

Fuente: Tabla de elaboración propia con la información obtenida durante el análisis del ensayo.

10. Propuesta para la creación de una Ruta de Protección Integral en los territorios más vulnerables del país.

Ante el anterior panorama, resulta claro que es poco eficiente para una víctima de amenaza que tenga que esperar (en el mejor de los casos) entre 03 y 06 meses, para recibir medidas de protección por parte del Estado. Por ello, ¿Cómo lograr garantizar una protección integral de las víctimas y más aún en territorios vulnerables?

Las entidades territoriales deben asumir la protección de dichas personas, en la etapa de urgencia, lo que implica la responsabilidad de proteger los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas víctimas de amenazas, atentados o que se encuentren en situaciones de riesgo (MININTERIOR, 2015).

Según el análisis del presente ensayo, se presentan casos de entidades territoriales que han tenido que responder por los gastos de alimentación y hospedaje de dichas personas en hoteles, por más de seis meses, mientras esperan una respuesta por parte de la UNP, lo que representa costos muy altos para el ente territorial.

A lo anterior se suma que, la falta de implementación de medidas de protección por trámite de emergencia por parte de la UNP, lo que hace que, varios entes territoriales, tengan que destinar protección

por parte de la Policía para estas personas, afectando de esta manera la prestación de los servicios de seguridad en todo el territorio.

Sin embargo, las profundas fallas de la UNP no eximen, sino que por el contrario agravan, las responsabilidades de los entes territoriales en materia de protección. Al respecto, la ley establece que las alcaldías distritales y municipales, como primera autoridad de policía del municipio y responsable del orden público, serán responsables de garantizar la protección de las víctimas en tanto que las mismas son asumidas por el Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección.

De esta manera, mientras las entidades territoriales no desarrollen rutas de protección y rubros específicos para garantizar la protección de las víctimas, se verán obligadas a incurrir en altísimos gastos en esta materia mientras esperan una respuesta de la UNP y lo peor, las víctimas quedan sin medidas de protección asumiendo directamente los riesgos contra la vida, libertad, integridad y seguridad, sin que ninguna institución del Estado les dé razón de la situación.

11. La oportunidad.

Ante el anterior escenario, surge como alternativa el Decreto 1066 de 2015 y de manera específica el Artículo 2.4.1.2.42. Ruta de Protección, el cual señala: “En ejercicio de las atribuciones que en el Programa de Prevención y Protección deben desarrollar Gobernaciones y Alcaldías Distritales y/o Municipales, se implementará una ruta de protección específica para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes y población desplazada acreditada como tal en el Registro Único de Víctimas, mediante la articulación y coordinación del nivel municipal, departamental y nacional y en aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad e inmediatez.

Para activar esta ruta de protección, los líderes, dirigentes, representantes y la persona en situación de desplazamiento que solicita protección debe acudir ante la Secretaría del Interior y/o de Gobierno municipal del lugar donde se encuentre y dichas autoridades deben implementar las medidas de prevención y protección a que haya lugar, efectuando una valoración preliminar del riesgo que puede ser solicitada al Grupo de Valoración Preliminar señalado en el presente decreto.

En caso de que en dicha valoración preliminar del riesgo determine la necesidad de otras medidas de protección que no estén al alcance de la entidad municipal, se remitirá el caso a la Secretaría del Interior y/o Gobierno del Departamento y a su vez, en caso de no contar con dicha capacidad lo remitirá Programa Prevención y Protección” (MININTERIOR, 2015).

De esta manera, resulta claro que, es una obligación legal de todas las entidades territoriales, sin importar si en ellas existe o no dinámicas de violencia producto del conflicto interno armado, el crear una ruta de protección para las víctimas del conflicto interno armado.

Ahora bien, lo que en un primer momento puede considerarse como una carga, se puede constituir en una gran oportunidad, en la implementación de los acuerdos de paz y la consolidación de la denominada paz territorial.

Al respecto, la implementación de los Acuerdos de Paz entre el gobierno nacional y las FARC implica, en relación con medidas de protección y seguridad, la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para, entre otras cosas, generar estrategias para la protección de líderes y defensores de derechos humanos. Sin embargo, el problema surge cuando, mientras se diseña, proyecta e implementan dichos mecanismos de protección y seguridad, se siguen presentando amenazas y homicidios contra defensores de derechos humanos y líderes sociales. Se sobre entiende que lo que se debe recomendar no es que las instituciones sigan haciendo lo que vienen haciendo, sino que implementen otras estrategias que les permita cumplir su misión constitucional.

Una entidad territorial que, en la actual situación, cree una ruta de protección territorial y la presente como una estrategia integral para la consolidación de la paz territorial y como una garantía de no repetición que blinde al territorio de las dinámicas del conflicto armado, no solo recibirá reconocimiento a nivel nacional sino que, a su vez, abrirá todas las posibilidades para recibir recursos y donaciones ligadas a proyectos para la paz, así como reconocimiento internacional al generar políticas reales de atención para las víctimas.

12. Componentes para la optimización de una Ruta Integral de Protección.

De acuerdo con lo anterior, queda claro que, a manera general, son ocho los componentes que debe contener una Ruta Integral de Protección y Seguridad:

1. Brindar información.
2. Verificar que se hayan cumplido con todos los procedimientos técnicos por parte del Programa de Protección.
3. Determinar la población objeto y el nexo de causalidad.
4. Contribuir al análisis de la situación de riesgo.
5. Contribuir a la determinación del nivel de riesgo.
6. Contribuir a que exista objetividad en la recomendación de las medidas materiales de protección.
7. Contribuir en el proceso de recomendación de medidas complementarias.
8. Velar y hacer seguimiento de la implementación de las medidas de protección y complementarias que son competencia de las diferentes entidades del Estado.

De las ocho funciones o atribuciones, siete hacen referencia a funciones que solo puede cumplir el ente territorial en escenarios de protección, solo la primera función puede ser cumplida por cualquier funcionario público que participe en funciones de apoyo o acompañamiento en escenarios de protección.

12.1. Brindar Información.

El decreto 1066 de 2015 señala, de manera explícita, como una de las atribuciones de los entes territoriales el participar en los espacios interinstitucionales en que puedan aportar información para analizar casos y peticiones de protección. Esto hace referencia a los espacios establecidos en el decreto: (Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, CERREM), al (Grupo de Valoración Preliminar, GVP), el (Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo, GTER), al Grupo Interinstitucional de Protección, a los Comités de Justicia Transicional, a las Mesas de Prevención Protección y Garantías de No Repetición, y a las Mesas de Garantías, entre otros.

Lo anterior quiere decir que, la participación se justifica en el sentido de la información confidencial a la que tiene acceso por el trabajo cotidiano con las víctimas. Y se hace énfasis en confidencial porque se trata de información que se brinda en escenarios interinstitucionales y a la cual no se puede tener acceso a través de oficios o derechos de petición.

Como lo señala el decreto, la información aportada debe ser previamente calificada y dirigida en una sola razón de ser: el análisis de la situación de riesgo de la víctima.

Con base en lo anterior, el procedimiento para brindar información que sirva de insumo para el análisis de la situación de riesgo debe ser el siguiente:

- Una vez recibida la invitación o convocatoria para participar en los espacios interinstitucionales, debe notificar vía correo electrónico o por celular al funcionario competente del ente territorial.
- Coordinar con el delegado oficial al escenario el funcionamiento técnico del mismo, la manera en que se debe participar y el tipo de información que se debe aportar.
- En relación con lo anterior, puede ocurrir que, en escenarios regionales o por agendas apretadas, el delegado a nivel nacional no pueda asistir y la participación en el escenario vaya más allá del brindar información y se deba asistir como delegado encargado. Bajo tales circunstancias la articulación debe ser a tal nivel que se puedan analizar previamente los casos y llegar con una posición formada y clara a los escenarios.
- Debe solicitar la agenda de la sesión con los casos a tratar para recabar la información con que se cuenta.

- Si bien es cierto, los funcionarios del ente territorial deben ser integrales y en ese sentido conocer todas las rutas y procesos al interior de los Programas de Protección, esto es, saber dar razón de todo y poder tomar decisiones frente a casos, también es igualmente cierto que la participación en tales escenarios se deberá al conocimiento específico que se tenga de la población objeto analizada (es ello lo que justifica la participación).
- Si bien en un primer momento, el no contar con información de ninguno de los casos a tratar en la agenda puede justificar la no asistencia al escenario, lo cierto es que la participación va más allá por lo que se trata incluso de brindar información de contexto que puede ser muy útil a la hora de analizar casos individuales. De esta manera, puede ocurrir que, al consultar la agenda no encuentra ni un solo registro de las personas que van a ser analizadas, sin embargo, puede aportar información muy general pero valiosa sobre el número de quejas y peticiones por hecho victimizante que puede ser muy valiosa a la hora de analizar la situación de riesgo de una vereda o municipio.
- Como se señaló, la primera función es solo para brindar información y en ese sentido, a la hora de participar en los escenarios de protección se recomienda que el funcionario este coordinado con el delegado oficial al escenario y que sea solo el delegado el que tome la palabra o que se pueda intervenir solo para aportar información muy precisa.
- Se debe evitar, en todo momento, exponer versiones contradictorias entre dos o más funcionarios del ente territorial. El delegado oficial es el que marcará la posición oficial, y aunque no se esté de acuerdo con lo manifestado, se evitará manifestarlo públicamente y se dejará constancia en informe escrito presentado al superior.
- Debe ser igualmente claro, que dentro de la primera función lo que se busca es aportar información y no evaluar el riesgo, en ese sentido, tal y como se indicó en apartados anteriores se evitará en todo momento emitir juicios de valor y conceptos de riesgo sobre la víctima, aunque no se esté de acuerdo con la votación final del riesgo.
- Sin lugar a dudas, para este tipo de participación aplica la máxima: “si no sé no me meto”, es decir, si de verdad no se tienen ningún tipo de información que se pueda aportar para evaluar la situación de riesgo es mejor guardar silencio. Muchas veces puede ocurrir que por imprecisiones técnicas o conceptuales se termine manifestando cosas que terminen disminuyendo el riesgo de una víctima que realmente lo tiene.

12.2. Verificar que se hayan cumplido con todos los procedimientos técnicos por parte del Programa de Protección.

Las siguientes funciones tienen relación directa con las competencias que debe tener el funcionario que sea designado como delegado ante los escenarios de protección. Se debe tener en cuenta que para la elección del mismo, el Programa de Protección de la UNP exige que sea un funcionario público o de planta de alto grado o asesor de alto nivel con capacidad de decisión y el Programa de Protección de Justicia y Paz exige que se designe un delegado titular y uno suplente para garantizar la participación del ente territorial. De esta manera, el delegado a la hora de analizar la situación de riesgo de una persona en los escenarios de protección deberá indagar al analista de riesgo que presenta el caso de tal manera que se pueda establecer que se cumplieron con todos los procedimientos técnicos necesarios para realizar un adecuado estudio de nivel de riesgo.

De manera general, se recomienda que (como mínimo) las preguntas sean de tal manera que el analista pueda demostrar que se cumplió con:

- Que el Programa de Protección haya recibido y tramitado de manera adecuada y ágil las solicitudes de protección e información allegadas por el peticionario.
- Que mientras se llevó a cabo el estudio, el Programa de Protección haya informado a los solicitantes de protección, de los procesos que se surten para determinar el ingreso o no al programa de protección, y orientarlos respecto de las instituciones concernidas y las medidas que puedan ser complementarias para cada caso en particular.
- Que el área encargada del recibo de las solicitudes y de la gestión del servicio haya analizado y verificado la documentación relacionada con las solicitudes de protección. Esto implica el verificar que no se haya dado una demora innecesaria del caso por exigir al peticionario mayor documentación a la requerida.
- Que el Programa de Protección haya coordinado con las entidades competentes la implementación de medidas preventivas a las que haya lugar.
- Que el Programa de Protección haya determinado de manera adecuada la población objeto y el nexo de causalidad.
- Que el analista de riesgo haya solicitado, a quien corresponda y según el caso, información complementaria y necesaria para analizar la situación particular de riesgo del peticionario. Lo anterior es necesario para evitar una valoración subjetiva del riesgo.

- Que el Programa de Protección haya atendido y tramitado las solicitudes de emergencia, así como que haya activado la presunción constitucional de riesgo, cuando aplique; así como que haya hecho seguimiento a la respuesta brindada por las autoridades competentes.
- Que el Programa de Protección haya dado traslado a las autoridades competentes de las solicitudes de protección o información, que no sean de su competencia.
- Es muy importante que el analista haya realizado una entrevista personal con el solicitante, para ampliar la información relacionada con su situación particular del nivel de riesgo. Lo anterior implica que la entrevista haya sido realizada en el lugar de residencia del peticionario, de manera presencial, sin intermediarios, e indagando por las condiciones de riesgo del lugar de trabajo y el estudio de contexto del lugar en el que vive.
- Que el Programa de Protección haya requerido la elaboración de la evaluación del riesgo al grupo de trabajo encargado y entregado la totalidad de la información referente a la caracterización inicial del peticionario y la verificación y análisis realizados.
- Que el analista haya diligenciado de manera adecuada la Matriz de Nivel de Riesgo o cualquier otro instrumento técnico establecido para determinar de manera objetiva el nivel de riesgo del peticionario.
- Que el estudio de nivel de riesgo haya sido presentado ante el cuerpo colegiado dentro de los términos establecidos en el decreto.
- Que el estudio de nivel de riesgo presentado ante el cuerpo colegiado traiga como mínimo la petición de protección, el análisis de la situación de riesgo junto con el caso, el resultado de la evaluación del riesgo, la solicitud de medidas de protección realizadas por el peticionario y un concepto previo del analista con la mejor medida de protección a brindar de acuerdo con lo evidenciado en el trabajo de campo.
- Que el Programa de Protección presente ante los cuerpos colegiados la totalidad de la información recolectada sin omitir o tergiversar la misma y presentada de tal manera que permita un adecuado análisis de la situación de riesgo.
- Que el estudio de nivel de riesgo presentado por el analista contenga información suficiente para adoptar e implementar las medidas de Protección más idóneas y eficientes. Esto incluye que, durante la exposición del caso, el analista no haga uso de juicios de valor ni apreciaciones subjetivas frente a la situación de riesgo del peticionario.
- Que el Programa de Protección haya hecho seguimiento periódico a la implementación, al uso y a la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas de protección.

- Que el Programa de Protección haya informado al peticionario la decisión tomada y los motivos que la sustentaron respecto de la solicitud de medidas de protección.
- Que el Programa de Protección haya dado traslado a la Fiscalía General de la Nación de las amenazas que reporten los peticionarios de protección y haya hecho seguimiento al avance de los procesos.
- Que el Programa de Protección haya coordinado con las autoridades de la fuerza pública y las autoridades civiles nacionales y territoriales, la implementación de estrategias protección para situaciones particulares de riesgo.
- Que el Programa de Protección haya orientado al peticionario para rendir declaración ante el Ministerio Público por el hecho victimizante amenaza.

Los anteriores, son requisitos mínimos para evidenciar que el estudio de nivel de riesgo haya seguido los procedimientos y tiempos establecidos y para vislumbrar que se aplicaron criterios técnicos a la hora de realizar el estudio. El incumplimiento de uno solo de los anteriores criterios es suficiente para no validar el estudio, para enviarlo a revisar por el Programa de Protección, para otorgar prorrogas para recolectar la información faltante o incluso para devolver el estudio de nivel de riesgo.

12.3. Determinar la población objeto y el nexo de causalidad.

La siguiente función del delegado en los escenarios de protección es la de evidenciar que el estudio de nivel de riesgo presentado se trate de una persona que no solo es objeto del Programa de Protección sino que, además, el riesgo que ostente se deba a la actividad propia de la población a la que pertenece.

En ese sentido, para el Programa de Protección de Justicia y Paz deberá verificar que el estudio de nivel de riesgo se haya realizado a una persona que tiene la condición de víctima (de acuerdo a los criterios establecidos por la Ley 975) y que su riesgo se deba a la participación en un proceso de Justicia y Paz. Por otra parte, para el Programa de Protección de la UNP deberá verificar que el estudio de nivel de riesgo se haya realizado a una persona que pertenezca a una de las 19 poblaciones y que su riesgo se deba a alguna de las actividades propias de su población o en virtud del cargo.

Sea cual sea el estudio de nivel de riesgo presentado ante el cuerpo colegiado, necesariamente debe cumplir con las dos condiciones: población objeto y nexo de causalidad. De no cumplir con alguna de las dos condiciones se debe devolver el caso al Programa de Protección y recomendar que se traslade a la autoridad competente. Por lo anterior, el delegado debe manejar perfectamente las poblaciones objeto,

conocer los requisitos establecidos por los Programas de Protección para validar la condición y reconocer los criterios técnicos que permiten reconocer si existe o no un nexo de causalidad.

12.4. Analizar la situación de riesgo.

La siguiente función del delegado en los escenarios de protección es la de analizar la situación de riesgo. Y para lograrlo, deberá medir de la mejor manera posible cuatro variables: Riesgo, Vulnerabilidad, Amenaza y Capacidad. Antes de abordar cada una, debe ser claro que, según lo establece el decreto, el riesgo debe ser: 1. Específico e individualizable. 2. Concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas. 3. Presente, no remoto ni eventual. 4. Importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos, integridad física, psíquica y sexual para la víctima. 5. De materialización probable por las circunstancias del caso. 6. Claro y discernible. 7. Excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos. 8. Desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Lo anterior es el resultado final del análisis de la situación de riesgo. Pero el nivel de riesgo se logra al integrar las siguientes cuatro variables:

- **Amenaza.** Es el anuncio o indicio de acciones que puedan llegar a causar daño a la vida, integridad, libertad o seguridad de una persona o de su familia. La amenaza puede ser directa cuando está expresamente dirigida contra la víctima o indirecta cuando se presume inminencia de daño como resultado de situaciones emergentes, en el contexto de la víctima. La amenaza está constituida por un hecho o una situación de carácter externo y requiere la decisión o voluntariedad de causar un daño (Cfr. MININTERIOR, 2015, p. 111)¹¹.
- **Riesgo.** Es la probabilidad objetiva de que un peligro contra un individuo o un grupo de individuos se materialice en daño o agresión. El riesgo está determinado por la gravedad e inminencia de la amenaza, en relación con la vulnerabilidad de la víctima y las capacidades institucionales y sociales. El riesgo está limitado a un espacio y momento determinados (Cfr. MININTERIOR, 2015, p. 111)¹².

¹¹ Se recomienda tener en cuenta (entre muchos factores) a la hora de delimitar la amenaza: 1. La realidad de la amenaza, a través de evidencias verificables. 2. La individualidad de la amenaza. 3. El presunto actor generador de la amenaza. 4. La capacidad del actor para materializar la amenaza. 5. El interés del generador de la amenaza en la víctima. 6. La inminencia en la materialización de la amenaza.

¹² Se recomienda tener en cuenta (entre muchos factores) a la hora de delimitar el riesgo: 1. La condición del peticionario. 2. El factor diferencial del peticionario. 3. El perfil del peticionario. 4. Los antecedentes personales de riesgo del peticionario. 5. El análisis del contexto. 6. El riesgo de afectación a los derechos de la vida, seguridad, integridad y libertad del peticionario.

- **Vulnerabilidad.** Está determinada por el nivel de exposición que la víctima tiene al riesgo, y está constituida por el conjunto de factores que impiden a la víctima, por sus propios medios, evitar la materialización de la amenaza o asumir la mitigación de los impactos derivados de su existencia. La vulnerabilidad también está asociada a los factores diferenciales (Cfr. MININTERIOR, 2015, p. 111)¹³.
- **Capacidad.** Son los recursos tanto institucionales como sociales y personales, que permiten hacer frente a un riesgo. Al respecto se debe indagar sobre las diferentes acciones a nivel institucional y personal que se han llevado a cabo o que se pueden llevar a cabo para disminuir el riesgo del peticionario (Cfr. MININTERIOR, 2015, p. 111)¹⁴.

Una vez el analista de riesgo delimita cada una de las cuatro variables, va a realizar un análisis de la situación de riesgo que materializa en un estudio de nivel de riesgo que presentará ante los cuerpos colegiados. Es deber de los delegados ante los escenarios interinstitucionales de protección, a partir de la información presentada por el analista, analizar la situación de riesgo. Se debe, en esa medida, contrastar riesgo vulnerabilidad, amenaza y capacidad y a partir de ello delimitar la situación de riesgo del peticionario. Por lo anterior, entre más información se tenga y mejores fuentes de contrastación mayor tranquilidad se tendrá a la hora de evaluar el riesgo¹⁵.

12.5. Determinar el nivel de riesgo.

Una vez delimitada la situación de riesgo, es ahora función del delegado ante los escenarios de protección aportar información que sea de utilidad para determinar el nivel de riesgo (verificando por ejemplo que se apliquen todos los criterios técnicos) y, según los actuales Programas de Protección, son tres los niveles

¹³ Se recomienda tener en cuenta (entre muchos factores) a la hora de delimitar la vulnerabilidad: 1. Las conductas y comportamientos del peticionario. 2. La permanencia del peticionario en el sitio de riesgo. 3. El entorno residencial del peticionario. 4. El entorno laboral del peticionario. 5. El entorno social y comunitario del peticionario. 6. La vulnerabilidad en los desplazamientos del peticionario. 7. Las vulnerabilidades marginales del núcleo familiar del peticionario.

¹⁴ Por ejemplo, existen situaciones de riesgo que se pueden reducir a partir de un traslado laboral temporal por parte de la institución donde trabaja el peticionario mientras se resuelve la situación de riesgo. La capacidad de acción del peticionario disminuye la posibilidad de que se materialice la amenaza.

¹⁵ Se recomienda, entre las diversas fuentes de información, tener en cuenta: 1. Entrevistas a autoridades locales. 2. Entrevistas a organizaciones y personas cercanas a la víctima. 3. Documentos de análisis sobre la situación de contexto del lugar de la amenaza. 4. La presencia, injerencia y modus operandi de grupos armados ilegales. 5. Mapa de autoridades locales. 6. Antecedentes de hechos victimizantes contra la población analizada. 7. Observatorios de Conflictividad de diferentes instituciones y organizaciones. 8. Las verificaciones de las Defensorías regionales. 9. Bases de Emergencias Humanitarias de diversas entidades. 10. El Índice de Riesgo de Victimización –IRV- de la Unidad para las Víctimas. 11. Los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT). 12. Los informes de la Subdirección de Registro sobre declaraciones y hechos victimizantes. 13. Los mapas de riesgo de diferentes instituciones del Estado. 14. Documentos de análisis y de contexto. 15. Los Planes de Reparación y los Diagnósticos del Daño de diferentes organizaciones de víctimas. 16. Los documentos y la información a la que se pueda tener acceso a través de la Red Nacional de Información. 17. Los informes de comisión de las diferentes Delegadas y Direcciones de la Defensoría. 18. Los informes sobre la situación de Derechos Humanos y DIH.

de riesgo: ordinario, extraordinario o extremo¹⁶. Los tres niveles de riesgo van a depender de la realidad y la inminencia en la materialización de la amenaza, resultado que se logra luego de analizar la situación de riesgo.

Luego de validado el estudio de nivel de riesgo y analizada la situación de riesgo del peticionario, los cuerpos colegiados deben determinar el nivel de riesgo¹⁷. Independientemente del método, si o si, a partir del análisis de la situación de riesgo, los delegados ante los escenarios interinstitucionales de protección deberán determinar uno de los tres niveles de riesgo (extremo, extraordinario u ordinario).

Sin embargo, llama la atención, del método empleado por los Programas de Protección para medir el riesgo, la proporción de medición de las tres variables, ya que, si cada variable tiene un valor máximo de 33.3% y para tener un riesgo extraordinario necesito tener un porcentaje del 50% en adelante, entonces puede ocurrir que sumando solo las variables de vulnerabilidad y riesgo yo pueda obtener una matriz de 66%, es decir, riesgo extraordinario. En otras palabras, no se necesita de la existencia de una amenaza para tener un riesgo extraordinario.

Por ello, la orientación por parte de los funcionarios del ente territorial a las víctimas en los territorios, debe ir encaminada a evaluar el riesgo sin importar si existe o no el hecho victimizante amenaza ya que de hecho, muchos de los desplazamientos forzados se presentan por situaciones de riesgo y vulnerabilidad, no necesariamente porque haya una amenaza presente. Incluso, una víctima de desplazamiento que esté pensando en retornar podría solicitar un estudio de nivel de riesgo para verificar si el riesgo y la vulnerabilidad (situación de riesgo) persisten aunque no exista una amenaza reciente.

12.6. Recomendar medidas materiales de protección.

Una vez determinado el nivel de riesgo, la siguiente función del delegado ante los escenarios interinstitucionales de protección es la de aportar información de utilidad para recomendar medidas

¹⁶ La ley establece la existencia de un cuarto nivel de riesgo, el riesgo consumado, que hace referencia al momento en que se materializa la amenaza y se acaba con la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de la víctima.

¹⁷ Para el caso del Programa de Protección de la UNP, el analista de riesgo diligencia el Instrumento Estándar (Matriz de riesgo) de Valoración de Riesgo IEVR concebido por la Corte Constitucional mediante el Auto 266 de 2009. El IEVR consta de Tres variables: Amenaza, Riesgo y vulnerabilidad, las cuales se diligencian de acuerdo a las actividades de campo realizadas por el analista en el sitio y la aplicación de los criterios emitidos por la honorable Corte Constitucional en las diferentes sentencias en lo relacionado con el tema de seguridad personal. Cada una de las variables tiene una medición máxima de 33.3%, siendo así posible un máximo del 99.9% de riesgo al sumar las tres variables. El instrumento pondera el riesgo al sumar el resultado de la medición de las tres variables de la siguiente manera:

- Extremo desde 80% en adelante.
- Extraordinario desde 50% hasta 79.9%.
- Ordinario hasta 49.9%.

Para el caso del Programa de Protección de Justicia y Paz, el instrumento y la medición es igual cuando los estudios los realizan analistas de la Policía, sin embargo, cuando los estudios los realizan analistas de la Fiscalía no se maneja porcentajes sino solo los niveles de riesgo a partir del análisis de la situación de riesgo.

materiales de protección (verificando por ejemplo que se apliquen todos los criterios técnicos). Debe ser claro que las medidas de protección solo se recomiendan cuando el nivel de riesgo del peticionario es extraordinario o extremo¹⁸.

Ahora bien, a la hora de recomendar la medida de protección material, el delegado deberá velar porque los delegados con voz y voto tengan en cuenta que la medida sea: 1. Idónea. 2. Pertinente. 3. Eficaz. Para lograr anterior se deberá tener en cuenta al actor generador de la amenaza, el modus operandi del actor, la condición de la víctima, la capacidad de la víctima, el contexto de la zona en la que habita la víctima y la probabilidad de que se materialice la amenaza. Igualmente, se recomienda tener en cuenta el porcentaje de la matriz y el nivel de riesgo de la víctima. Si bien no es una ley se recomienda la implementación de medidas duras de protección para matrices altas (por encima del 60%) y para riesgos extremos¹⁹.

Ante la imposibilidad de establecer patrones para la recomendación de medidas de protección se recomienda tener en cuenta:

- Antes de recomendar la medida de protección lea la síntesis de hechos y el análisis de la situación de riesgo para establecer la gravedad del riesgo y la inminencia en la materialización de la amenaza.
- Para el caso de la participación en el CERREM, tenga en cuenta el concepto de medida y las recomendaciones dadas por los delegados del GVP.
- Tenga en cuenta la recomendación del analista de riesgo sobre la medida de protección, ya que en el trabajo de campo se puede evidenciar mejor la idoneidad de la medida.

¹⁸ Ante un nivel de riesgo ordinario no se debe recomendar medidas de protección, ni siquiera medidas preventivas por parte de la Policía, ya que el nivel de riesgo es el de un ciudadano normal y por tanto no amerita una protección especial porque basta con las medidas con las que cuenta toda la población. Cuando se recomienda medidas de prevención o protección ante un nivel de riesgo ordinario se está evidenciando una falta de confianza por parte de los delegados ante la labor llevada a cabo en el análisis de la situación de riesgo y en la determinación del nivel de riesgo. Si bien no se puede ser infalible, ni tener una certeza del cien por ciento, de una buena determinación del nivel de riesgo se tiene la tranquilidad de no brindar medidas de protección ante un nivel de riesgo ordinario.

¹⁹ Se pueden dar los siguientes escenarios: • Para matrices entre 50% y 53%, se podrían recomendar medidas blandas de protección, esto es: Medidas preventivas de la Policía: Medidas de autoprotección, plan cuadrante, plan padrino, rondas y revistas policiales. Lo que en la práctica se denomina Kit de protección: Medio de comunicación, chaleco antibalas y botón de apoyo. • Para matrices entre el 53 y el 55% se podrían recomendar medidas intermedias de protección: Apoyos de movilización y apoyos de reubicación. Las anteriores medidas acompañadas del Kit de protección. • Para matrices entre el 55% y el 60% se deben recomendar medidas duras de protección: Esquema tipo 1 (vehículo particular y dos hombres de protección). Las anteriores medidas acompañadas del Kit de protección. • Para matrices superiores al 60%, dependiendo de la inminencia del riesgo y del carácter individual o colectivo de la medida: Esquema Tipo 2, 3, 4 o 5 (cualquiera de sus combinaciones comprenden un vehículo blindado y hasta 2, 3, 4 o 5 hombres de protección). Las anteriores medidas acompañadas del Kit de protección. Si bien la anterior podría ser la norma, lo cierto es que la implementación de la medida debe ser analizada con mucho cuidado ya que, se han evidenciado casos en que los Programas de Protección presentan matrices bajas para que se recomienden medidas de protección blandas. Por lo anterior, si bien los estudios de nivel de riesgo pueden reflejar el nivel de riesgo (ordinario, extraordinario o extremo), no necesariamente la matriz de riesgo refleja la intensidad o la inminencia en la materialización de la amenaza.

- Ante dudas sobre la medida de protección a recomendar, solicite concepto técnico a los expertos en implementación de medidas de los Programas de Protección.
- Busque garantizar la participación de los cuatro delegados por población (o tenga en cuenta las observaciones hechas por los peticionarios sobre las expectativas en medidas de protección), ya que el decreto establece que la finalidad de su participación es aportar información que brinde luces sobre la idoneidad de la medida de protección.
- Para aquellas zonas en las que se presente una situación de orden público en que sea inviable la implementación de una medida de protección (por ejemplo, áreas rurales cercanas a zonas de campamentación o de injerencia directa de grupos armados ilegales, en la que enviar un esquema de protección resulta inoperante ante la posibilidad de un ataque conjunto con arma larga), se recomienda implementar el apoyo de reubicación para sacar a la víctima de la zona de riesgo de manera definitiva o temporalmente, mientras se restablecen las condiciones de seguridad en la zona.
- Tenga siempre en cuenta la responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal que le puede acarrear la recomendación de la medida de protección. Si usted recomienda como medida de protección un chaleco antibalas y el protegido muere por un disparo en zonas del cuerpo que no protegía el chaleco; o recomienda un vehículo blindado para zonas donde el protegido fue víctima de municiones de arma larga (balas que no soportan los vehículos blindados); o recomienda un esquema de protección (que solo protege durante 08 horas diarias) y el protegido es asesinado en horas de la madrugada, entonces la medida de protección no resultó idónea, ni pertinente, ni eficaz.
- Finalmente, tenga en cuenta que la medida de protección no genere revictimización. Pueden ocurrir casos en los que para una persona de escasos recursos, al recomendar medidas duras de protección, se genere, en el lugar en el que vive, la sensación de que ahora tiene recursos y se den acciones de secuestro y extorción en contra de ella; o por otro lado, puede ocurrir que, habitantes de la zona, al ver que el protegido cuente con medidas de protección, crean que se trata de un colaborador de la Policía y lleven a cabo acciones contra el protegido.

12.7. Recomendar medidas complementarias.

El decreto 1066 de 2015 establece que a la par de las medidas de protección, lo cuerpos colegiados pueden recomendar medidas complementarias, tales medidas buscan reducir la vulnerabilidad de la persona protegida (por tratarse de una de las tres variables de riesgo). En ese sentido, el delegado tendrá la

competencia de aportar información de utilidad para recomendar la medida complementaria a la medida de protección cuando vea la pertinencia de la misma.

Debe ser claro, que el trabajo del analista de riesgo es fundamental para evidenciar, en el trabajo de campo, las condiciones de vulnerabilidad y así realizar recomendaciones pertinentes en materia de medidas complementarias²⁰. La medida complementaria recibe su nombre debido al hecho de que complementa la medida de protección. Es decir, para recomendar una medida complementaria, previamente debe existir un riesgo extraordinario o extremo y una medida de protección a implementar²¹. Sin embargo, como ya se ha señalado, las medidas complementarias se hacen en el marco de recomendaciones de cuerpos colegiados en escenarios interinstitucionales de protección y por ello, al tratarse de recomendaciones las entidades competentes pueden apartarse de las recomendaciones a través de motivaciones fundadas²².

Por último, a la hora de recomendar las medidas complementarias, el delegado deberá velar porque los delegados con voz y voto verifiquen: 1. Que la medida complementaria sea pertinente. 2. Que la medida complementaria que se recomienda no sea general (ejemplo, se remite al Ministerio de Salud para que implemente medidas complementarias), sino clara, concreta, concisa y con tiempos claros. 3. Que el estudio de nivel de riesgo evidencie de manera clara que, la implementación de la medida complementaria, efectivamente reduce la vulnerabilidad de la víctima.

Conclusiones

Se pudo abordar las ocho funciones del delegado de Protección dentro de su competencia de participación en espacios interinstitucionales de protección. La participación no solo busca el brindar información pertinente en el tema de la población atendida sino que va más allá al tener voz a la hora de decidir sobre:

1. Situación de Riesgo. 2. Nivel de Riesgo. 3. Medidas de Protección y Complementarias. Sea cual sea la

²⁰ Cuando la medida complementaria se identifique en el escenario del GTER, la Secretaría Técnica deberá remitir la recomendación al Comité Departamental de Medidas Complementarias, el cual se encargará de hacer las remisiones correspondientes a las instituciones competentes y velar por su implementación. Cuando la medida complementaria se identifique en el escenario del CERREM, la Secretaría Técnica remitirá directamente a cada entidad la solicitud de implementación de la medida complementaria. Lo mismo ocurre con las secretarías de gobierno del territorio.

²¹ Por lo anterior, solo se puede hablar de medidas complementarias en los escenarios de protección y por lo tanto, la remisión de las medidas complementarias solo puede venir de la Secretaría Técnica del Comité Departamental de Medidas Complementarias o de la Secretaría Técnica del CERREM., o de la Secretaría de Gobierno del municipio. En cualquiera de las otras fases de la ruta de protección en las que se remitan oficios solicitando la atención en salud, educación, estabilidad emocional y ayudas humanitarias, no se hace en el marco de las medidas complementarias sino en el marco de la atención y la asistencia.

²² Es decir, así como los directores de los Programas de Protección pueden apartarse de las medidas de protección recomendadas por los cuerpos colegiados, así las instituciones competentes en el tema pueden apartarse de las medidas complementarias cuando no evidencien la pertinencia de las mismas.

atribución, la competencia y la función, el delegado ante los escenarios de protección no debe perder de vista que su única preocupación siempre debe ser la de garantizar la protección de las víctimas con riesgo extraordinario y extremo en el marco del conflicto interno armado y más aún cuando se trata de víctimas de amenazas que ponen en riesgo el goce efectivo de los derechos a la vida, seguridad, integridad y libertad en los territorios más vulnerables del país.

De esta manera, se pudo evidenciar como, la implementación del Artículo 2.4.1.2.42. Ruta de Protección, se constituye en una oportunidad para el desarrollo de una ruta integral de protección a víctimas en los territorios más vulnerables. Por tal razón, para activar esta ruta de protección, los líderes, dirigentes, representantes y la persona en situación de desplazamiento que solicita protección debe acudir ante la Secretaría del Interior y/o de Gobierno municipal del lugar donde se encuentre y dichas autoridades deben implementar las medidas de prevención y protección a que haya lugar, efectuando una valoración preliminar del riesgo que puede ser solicitada al Grupo de Valoración Preliminar señalado en el presente decreto.

A partir de la determinación de la situación de riesgo, el nivel de riesgo y las medidas de protección y complementarias, las administraciones municipales asumirán la responsabilidad inmediata de la protección de las víctimas, mientras son asumidas por el Programa de Protección correspondiente. Lo anterior permite que, en cuestión de tiempos, las víctimas que tardan entre tres y seis meses para recibir medidas de protección, las puedan recibir de manera inmediata, por parte de las administraciones municipales, cuando así lo amerite por su nivel de riesgo.

Ahora bien, lo que en un primer momento puede considerarse como una carga, se puede constituir en una gran oportunidad, en la implementación de los acuerdos de paz y la consolidación de la denominada paz territorial. Una entidad territorial que, en la actual situación, cree una ruta de protección territorial y la presente como una estrategia integral para la consolidación de la paz territorial y como una garantía de no repetición que blinde al territorio de las dinámicas del conflicto armado, no solo recibirá reconocimiento a nivel nacional sino que, a su vez, abrirá todas las posibilidades para recibir recursos y donaciones ligadas a proyectos para la paz, así como reconocimiento internacional al generar políticas reales de atención para las víctimas.

Referencias

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional número 114 del domingo 4 de julio de 1991.

ATMÓSFERA POLÍTICA. “Protección a las víctimas y testigos del conflicto armado colombiano”. 2008. Disponible en: <http://www.atmosferapolitica.com/wp-content/uploads/2011/12/Informe-de-evaluaci%C3%B3nprotecci%C3%B3n-a-v%C3%ADctimas-y-testigos-2008.pdf>

BUAIZ V., Yuri Emilio. “La doctrina para la protección integral de los niños: Aproximaciones a su definición y principales consideraciones”. Disponible en: https://www.ministeriodesalud.gov.co/gestores_en_salud/derechos%20humanos/infancia/derenezunicef.pdf

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. “Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de la implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como “Ley de Víctimas”. 2012. Bogotá D.C. Disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro_2012-05-07.pdf.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. “Desafiando la Intransigencia”. 2013. Disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/desafiando_la_intransigencia.pdf.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). “Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/ II.124, doc. 5 rev. 1. 2006.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia”. 2013. Disponible en: <http://www.cidh.org>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Resolución 0396 DE 2003. Por medio de la cual se adopta el Instructivo General para el Sistema de Atención Integral. Mayo 12. Diario Oficial No. 45.235, de 1 de julio de 2003.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Observaciones y Recomendaciones al Programa de Protección de Sujetos de Especial Protección del Estado en Colombia”. Bogotá, Colombia. 2016.

MINISTERIO DEL INTERIOR. DECRETO 1066 DE 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. En: <https://www.funcionpublica.gov.co/sisjur/home/Norma1.jsp?i=62110>

MINISTERIO DEL INTERIOR. DECRETO 567 DE 2016. Por medio de la cual se modifican algunos artículos del Capítulo II, del Título I, de la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=65816>

MINISTERIO DEL INTERIOR. DECRETO 4912 DE 2011. Por medio de la cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la

seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45248>

MINISTERIO DEL INTERIOR. DECRETO 1225 DE 2012. Por medio de la cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47793>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. “Acuerdo Político entre el Gobierno Nacional, los partidos políticos, el M-19, y la iglesia católica en calidad de tutora moral y espiritual del proceso”. Colombia. 1990. Disponible en: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO_900309_Acuerdo%20Pol%C3%ADtico%20Entre%20El%20Gobierno%20Nacional%20los%20Partidos%20Pol%C3%ADticos%20y%20El%20M-19.pdf

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. “Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la Paz de Colombia”. Colombia. 2003. Disponible en: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO_030715_Acuerdo%20de%20Santa%20Fe%20de%20Ralito.pdf

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”. Bogotá, Colombia. 2016. Disponible en: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Colombia%20Nuevo%20Acuerdo%20Final%2024%20Nov%202016_0.pdf

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). “Informe Final de la evaluación de las políticas de prevención y protección a líderes sindicales y trabajadores sindicalizados del Estado colombiano”. 2012. Bogotá D.C.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). “Evaluación de medio término del Fondo de Justicia transicional, programas fortalecimiento a la justicia y promoción de la convivencia”. Informe Final. 2014. Bogotá D.C.

PROTECTION INTERNATIONAL. “Protección de defensores de Derechos Humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia”. 2011. Disponible en: <http://protectioninternational.org/es/publication/proteccion-de-defensores-de-derechos-humanos-buenas-practicas-y-lecciones-a-partir-de-laexperiencia/>.

SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – SNARIV-. “Guía del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición”. Bogotá, Colombia. 2015. Págs. 18 a 23. Disponible en: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/GUIA%20SUBCOMITE%20PREVENCIÓN%20PROTECCIÓN%20Y%20GNR.pdf>

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN. “Procedimiento Ordinario del Programa de Protección”. Bogotá, Colombia. 2017. Disponible en: <http://www.unp.gov.co/servicios-ciudadano/Paginas/procedimiento-programa-proteccion.aspx>

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN. “Portafolio de Servicios y Trámites Unidad Nacional de Protección”. Colombia. 2017. Pág. 7 y 8. Disponible en: <http://www.unp.gov.co/atencion-usuario/Documents/portafolio%20de%20tramites%20y%20servicios%20UNP%20web.pdf>

VV.AA. PINTO BORRERO, María Eugenia. VERGARA BALLÉN, Andrés. LAHUERTA PERCIPIANO, Yilberto. “Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: Mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia. 2002.

VV.AA. PÉREZ ENCISO, PEDRO y JESÚS SANTOS ALONSO. “Informe relativo a la misión de asistencia técnica internacional para la definición de una estrategia y estructura estatales para la prestación de servicios de protección a las víctimas, testigos, operadores judiciales y otros usuarios, en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario”. Proyecto “Fortalecimiento del sector justicia para la reducción de la impunidad en Colombia”. 2008. Bogotá D.C.

VV.AA. GONZÁLEZ MONGÍ, PABLO ELÍAS y ÁLVARO SANABRIA DUQUE (PROGECO - UNIÓN EUROPEA). “Informe sobre prestación de servicios de protección a las víctimas, testigos, operadores judiciales y otros usuarios, en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH”. 2008. Bogotá D.C.