

**Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los  
Derechos Humanos**

Correo electrónico: [oacnudh@hchr.org.co](mailto:oacnudh@hchr.org.co)

Página web: [www.hchr.org.co](http://www.hchr.org.co)

Representante en Colombia

**Todd Howland**

**Unidad de Justicia y Sector Seguridad**

**Proyecto Defensores**

Coordinador

**Oscar Solera**

Propuesta, redacción y edición general

**Oscar Solera**

**Lisa Ott**

**César Romero**

**Diana Barajas**

Primera edición, Bogotá, D.C., enero de 2015

ISBN:

Diseño y diagramación:

Disonex S.A.

Este documento ha sido elaborado con el apoyo financiero del Gobierno de Suecia. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y no refleja necesariamente los puntos de vista del Gobierno Sueco.

El contenido de este material se puede reproducir sin necesidad de obtener permiso, siempre que se cite la fuente y que se envíe una copia de la publicación a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El texto de esta publicación se encuentra electrónicamente en la página [www.hchr.org.co](http://www.hchr.org.co)

# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	3
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DE LA DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS</b>	5
1.1. Estrategia de prevención	7
1.2. Estrategia de protección	9
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>EXPERIENCIAS Y ELEMENTOS POSITIVOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN</b>	13
2.1. Aportes de la política integral de seguridad a la prevención y la protección de defensores y defensoras de derechos humanos	14
2.2. Acciones y experiencias territoriales en la prevención de riesgos	18
2.3. Experiencias en materia de protección	21
2.4. Acciones para fortalecer la relación con los ciudadanos	24
2.5. Acciones de fortalecimiento institucional	26
2.6. Aportes y experiencias de los procesos de justicia transicional	27
2.7. Desactivación de los factores generadores de riesgo	30
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>DEBILIDADES Y OBSTÁCULOS PARA LA PROTECCIÓN</b>	31
3.1. Representaciones sobre el estado y sus instituciones	32
3.2. Déficits en las rutas de atención y protección	40
3.3. Los retos aún no resueltos de la puesta en práctica de mecanismos de justicia transicional a nivel territorial	44
3.4. Falencias en los mecanismos de prevención y protección	45
3.5. Investigación, judicialización, sanción y desactivación de los factores generadores de riesgo	51
<b>RECOMENDACIONES</b>	53
<b>ANEXO</b>	55





# INTRODUCCIÓN

El presente documento recopila el trabajo realizado por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU – Derechos Humanos) en coordinación con la Unidad Nacional de Protección (UNP) y, especialmente, por funcionarios públicos asistentes a siete talleres realizados para nueve departamentos del país. Este proyecto se ejecutó con el apoyo del Gobierno de Suecia desde el mes de septiembre de 2013 hasta junio de 2014.

Los talleres regionales tuvieron como objetivo el fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel territorial, tanto en prevención como en protección, y de los organismos públicos con responsabilidades en el tema. Para tal fin se abordaron las obligaciones estatales en esta área, resaltando el marco normativo existente y contextualizándolo con los fenómenos y procesos sociales presentes. El abordaje de estos contenidos se realizó de manera simultánea con un proceso de análisis sobre los avances y dificultades presentados en su implementación práctica y con una reflexión sobre su relevancia para el conjunto de la población de los respectivos departamentos.

Los talleres contaron con la asistencia de más de trescientos funcionarios y funcionarias de diferentes instituciones con competencias y responsabilidades en materia de prevención y protección a nivel departamental, regional y municipal de nueve departamentos.

Las autoridades invitadas fueron Secretarías de Gobierno departamentales, municipales y distritales; Oficinas de Paz y/o Derechos Humanos; Procuradurías Regionales; Defensorías del Pueblo Regionales; Unidades de Restitución de Tierras y de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado; Regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Fiscalías Seccionales; Cuerpos Técnicos de Investigación Seccionales; Inspectores de Regiones de Policía; Departamentos de Policía; Policías Metropolitanas; Divisiones del Ejército Nacional y Brigadas de cada uno de los departamentos. Adicionalmente, a nivel local, se invitaron los Alcaldes y Personeros.

La delimitación territorial del proyecto se realizó en razón de los altos niveles de riesgo de los defensores y defensoras identificados a través de la observación en terreno que realiza la ONU – Derechos Humanos y de la intervención de la UNP, como también por el interés en fortalecer el accionar de estas entidades y su nivel de incidencia en dichos departamentos. La delimitación más específica de localidades se realizó con base en un proceso de priorización a partir del contraste de las siguientes variables: número de evaluaciones de riesgo practicadas por la UNP durante el periodo 2012 - 2013; número de denuncias realizadas ante la Fiscalía durante el año 2012 y los cuatro primeros meses de 2013; entrevistas a funcionarios del Ministerio Público; consulta de informes de riesgo de la Defensoría del Pueblo; e información recolectada en terreno por la ONU – Derechos Humanos.



Este documento pretende brindar una información práctica a aquellos que quieran conocer el contexto en el cual se han desarrollado experiencias o acciones pertinentes en materia de prevención y protección. Adicionalmente, compila las dificultades y obstáculos identificadas por los funcionarios públicos para el efectivo cumplimiento de sus obligaciones legales y/o constitucionales en estos temas. Finalmente, presenta recomendaciones para el fortalecimiento de la institucionalidad pública a nivel territorial y nacional.

Asimismo, busca ser una herramienta práctica para mejorar la implementación de la normativa

de protección en las regiones y recoge y sistematiza las percepciones de los participantes de los talleres realizados, incluyendo tanto las limitaciones y dificultades, como los avances y las experiencias positivas.

Las percepciones que se encuentran contenidas en este documento, no corresponden a opiniones o afirmaciones de la ONU – Derechos Humanos o de la UNP; son autoría de los participantes y fueron recogidos en las memorias de cada uno de los eventos y en instrumentos que fueron diligenciados por ellos en el transcurso de estos talleres.

# CAPÍTULO 1

## GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DE LA DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS





Como consecuencia del ejercicio de funciones políticas, públicas, sociales, humanitarias y de liderazgo, los defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia se enfrentan a riesgos que vulneran sus derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad. Garantizar que los defensores y defensoras de derechos humanos puedan desarrollar su labor es una obligación ineludible del Estado colombiano, ya que uno de sus fines esenciales es el de proteger a todas las personas en todos sus derechos fundamentales.

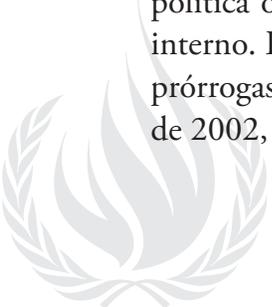
Como ciudadanos, todos los colombianos tienen derecho a ser protegidos en igualdad de condiciones a través de medidas de seguridad pública. Los defensores y defensoras de derechos humanos, a razón de sus actividades o funciones, tienen además el derecho de ser protegidos a través de medidas específicas acordes a la situación de riesgo que su ejercicio les genera.

Con la Ley 418 de 1997, en su artículo 81, el Estado ordenó por primera vez la creación de un programa protección a personas en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno. Esta ley sufrió diversas modificaciones y prórrogas mediante las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

Con el Decreto 4065 de 2011 se crea una entidad especializada que centraliza las funciones de coordinación del Programa de Protección que encabezara hasta ese entonces el Ministerio del Interior. Así nace la Unidad Nacional de Protección (UNP), con el propósito de consolidarse como un organismo de seguridad del Estado que haría una gestión más efectiva e idónea de la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal, a quienes se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo.

A través del Decreto 4912 de 2011 se organiza el Programa de Prevención y Protección que se encuentra vigente, orientado a garantizar los derechos fundamentales de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, el cual está en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.

La prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, es una obligación permanente del Estado colombiano, “consistente en adoptar, en el marco de una política pública articulada, integral y diferencial, todas las medidas a su alcance para





que, con plena observancia de la ley, promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a su jurisdicción<sup>1</sup>, y para que, ante eventuales violaciones, se investiguen los hechos, se establezca la verdad, se sancione penalmente a los responsables, se repare integralmente a las víctimas y se les brinde garantías de no repetición.

En el marco del Decreto 4912 de 2011 se establece que el Programa de Prevención y Pro-

tección 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, tendrá dos estrategias, a saber:

- a. La estrategia de prevención, a cargo del Ministerio del Interior.
- b. La estrategia de protección, a cargo de la Unidad Nacional de Protección.

## 1.1. ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN

---

Las responsabilidades de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior radican en liderar la formulación de la política pública en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario; coordinar con los departamentos y municipios el diseño, la implementación, seguimiento y evaluación de planes de prevención y planes de contingencia; hacer seguimiento y evaluar la implementación de la política pública de prevención; asesorar técnicamente a las entidades territoriales en la formulación de las políticas públicas de prevención.

Teniendo en cuenta que el Ministerio del Interior es la entidad idónea para formulación de política pública, que tiene la interlocución con las autoridades locales y departamentales y que ha tenido el liderazgo en temas de derechos humanos, se tiene que es la entidad encargada de asesorar técnicamente a las entidades territoriales también en la formulación de políticas de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y en la incorporación de un enfoque de derechos

en los diferentes instrumentos de planeación y sus estrategias de implementación en el ámbito municipal y departamental.

En el Decreto 4912 de 2011 se establecieron una serie de medidas de prevención, entendidas como las acciones para el cumplimiento del deber de prevención en lo que se refiere a la promoción del respeto y garantía de los derechos humanos que se relacionan a continuación:

- Planes de Prevención y Planes de Contingencia
- Curso de Autoprotección
- Patrullajes
- Revista Policial

Los planes de prevención y planes de contingencia determinarán las estrategias y las actividades a implementar, las entidades llamadas a desarrollarlas en el marco de sus competencias, así como los diferentes indicadores de gestión, producto e impacto para determinar su oportunidad, idoneidad y eficacia.



El curso de autoprotección y autoseguridad es una herramienta pedagógica que tiene el propósito de brindar a las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo, contemplando un enfoque diferencial, elementos prácticos que permitan disminuir sus vulnerabilidades e incrementar sus capacidades a fin de realizar una mejor gestión efectiva del mismo.

El patrullaje y la revista policial son actividades desarrolladas por la Policía Nacional, las cuales en el caso del patrullaje busca identificar y neutralizar causa, factores de riesgo y en general condiciones sociales relacionadas con el origen de los delitos, y de manera particular la revista policial está encaminada a establecer una interlocución periódica con el solicitante de medidas.

Desde el nivel nacional se busca que la dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior implemente la Estrategia de Prevención a nivel territorial, a través de los Subcomités de Prevención y Protección, que entre otras responsabilidades tienen las de:

- Realizar un proceso de identificación de riesgos permanente.
- Proyectar escenarios de riesgo.
- Formular planes de prevención y de contingencia frente a los escenarios de riesgo.
- Velar por la implementación de los mencionados planes y realizar ajustes a los mismos.
- Generar espacios de trabajo entre las autoridades y las comunidades para mejorar procesos de gestión de riesgo.

nacionales, departamentales y municipales tienen responsabilidades legales y constitucionales en materia de protección integral y de prevención de posibles violaciones a los derechos humanos de personas, grupos o comunidades que se encuentran en riesgo, el Decreto 4912 de 2011, les otorga atribuciones específicas a entidades como las Gobernaciones, las Alcaldías y otras que tienen igualmente competencia en estos temas. Por lo tanto, en los artículos del 15 al 24 del citado Decreto, se determina como instancias responsables de la Estrategia de Prevención a: el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio de Defensa Nacional, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Programa Presidencial para la protección y Vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, el Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersona, las Gobernaciones, las Alcaldías, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías distritales y municipales, la Fiscalía General de la Nación, la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, y a la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.



Considerando que las autoridades





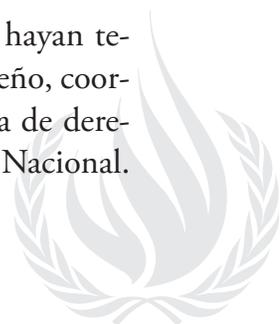
## 1.2. ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN

Las responsabilidades de la Unidad Nacional de Protección están orientadas a la coordinación general de la Estrategia Integral de Protección, sin perjuicio de las competencias de las entidades responsables establecidas en el Decreto 4912 de 2011 y en normas especiales. Dentro de las obligaciones principales se destaca la recepción y trámite de las solicitudes de protección, la coordinación con entidades competentes de medidas preventivas, el análisis de la situación particular de riesgo de cada solicitante, la atención y trámite de solicitudes de protección urgentes, la activación de la presunción constitucional de riesgo en los casos donde ésta aplica, el seguimiento a la respuesta institucional, el traslado a otras autoridades de las solicitudes de protección que no sean de su competencia, la presentación ante el Grupo de Valoración Preliminar del Riesgo (GVP) de las solicitudes recibidas, la presentación ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) de los casos particulares y las recomendaciones sobre el nivel de riesgo y medidas a asignar, la adopción de las decisiones del CERREM, la implementación de medidas y el seguimiento periódico a las mismas, el traslado a la Fiscalía General de la Nación de las amenazas conocidas a través de los solicitantes y beneficiarios del Programa de Protección, y la coordinación con las entidades de fuerza pública y autoridades civiles para la implementación de estrategias de protección.

A diferencia de la Ley 418 de 1997 que tenía como población objeto a dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición, dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos, diri-

gentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos, y testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, el Decreto 1225 de 2012, por el cual se modifica parcialmente el Decreto 4912 de 2011, ratifica la ampliación de la cobertura del Programa de Protección a las siguientes poblaciones:

- Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
- Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas.
- Dirigentes o activistas sindicales.
- Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.
- Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos.
- Miembros de la Misión Médica.
- Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario.
- Periodistas y comunicadores sociales.
- Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.
- Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional.



- Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
- Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de 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.
- Dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano.
- Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.
- 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.
- Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.

De forma excepcional, la UNP podrá vincular al Programa de Protección a otras personas, en casos de extrema gravedad y urgencia, siempre que dicha responsabilidad no esté asignada de manera específica a otra entidad.

La materialización que la Estrategia de Protección ha alcanzado hasta el momento, ha sido la definición de la ruta de acceso a medidas de protección. Esta inicia cuando una persona radica una solicitud ante la UNP. Gestión del Servicio, la dependencia encargada de la recepción de solicitudes, realiza un análisis de las competencias de la UNP frente al caso en contraste con las poblaciones definidas. La información es dirigida posteriormente a la Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), que realiza el trabajo de campo para verificar la información y diligenciar el instrumento estándar de valoración del riesgo, sobre el cual, el GVP realizará la valoración del caso.

El GVP sesiona con la participación de nueve entidades, cinco de ellas de carácter permanente<sup>2</sup> y cuatro como invitadas especiales<sup>3</sup>, para analizar de manera conjunta la situación de riesgo de cada caso de acuerdo a la información suminis-

2. UNP, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Programa Presidencial para la protección y vigilancia de los DDHH y el DIH, y Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

3. Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT.





trada por el CTRAI y elaborar un concepto sobre el nivel de riesgo y las medidas idóneas que posteriormente es presentado en el CERREM.

Este último está compuesto por trece entidades, cinco son miembros permanentes<sup>4</sup> y ocho sesionan como invitadas<sup>5</sup>, y tiene como objetivo llevar a cabo la valoración integral del riesgo y la determinación de medidas de protección y acciones complementarias que se requieran de acuerdo al tipo de población atendida, teniendo en cuenta el concepto y las recomendaciones del GVP y los insumos que aportan los delegados de las instituciones que lo conforman. El CERREM es la instancia que toma la decisión final frente a los casos, la cual es notificada al Director de la UNP mediante acta, con el fin de implementar de manera inmediata las medidas de protección al solicitante.

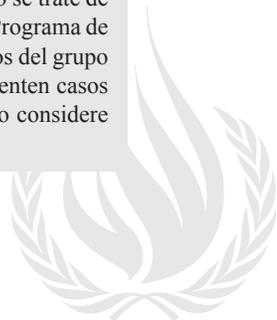
La Estrategia Integral de Protección, aún no ha logrado materializar claramente los niveles de coordinación con las entidades territoriales, y con las instancias necesarias para que las medidas

de protección sean oportunas, eficaces e idóneas y para que estén basadas en enfoque diferencial. En este último aspecto, la UNP ha avanzado en desarrollar un protocolo para la atención de mujeres y se encuentra explorando mecanismos adecuados para solicitudes colectivas con enfoque étnico principalmente. Igualmente, en su obligación de apoyo y asesoría técnica a entidades a nivel territorial, no se han logrado desarrollar protocolos de protección o estrategias formales para salvaguardar la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos o comunidades en riesgo.

Por lo tanto, el *Proyecto Defensores de Derechos Humanos*, financiado por la Embajada de Suecia, ha buscado fortalecer las capacidades internas de la UNP en el enfoque de derechos y el enfoque diferencial, e identificar las dificultades, obstáculos y fortalezas a nivel territorial para que las instituciones competentes en la Estrategia de Protección la asuman formalmente, considerando los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad.

4. El Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, y el Coordinador del Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional, o sus delegados.

5. Delegados del Procurador General de la Nación; del Defensor del Pueblo; del Fiscal General de la Nación; de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, cuando se trate de casos de población desplazada; cuatro delegados de cada una de las poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección, quienes estarán presentes exclusivamente en el análisis de los casos del grupo poblacional al que representan; delegados de entidades de carácter público cuando se presenten casos relacionados con sus competencias; representante de un ente privado, cuando el Comité lo considere pertinente.





# CAPÍTULO 2

## EXPERIENCIAS Y ELEMENTOS POSITIVOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN





**E**n el desarrollo de los siete talleres, a medida que se abordaron aspectos sobre la situación de defensores y defensoras de derechos humanos en cada uno de los nueve departamentos, y sobre el estado de las políticas públicas en materia de prevención y protección para el conjunto de la población y para defensores y defensoras, emergieron diversas representaciones sobre lo positivo y sobre experiencias que tienen cualidades susceptibles de replicarse en otros territorios.

A continuación, se hará un recorrido por varios núcleos temáticos de tales representaciones, donde se encontrarán asuntos relacionados con:

- Aportes de la política integral de seguridad a la prevención y protección de defensores y defensoras de derechos humanos.
- Experiencias locales de prevención de riesgos.
- Aportes y experiencias de los procesos de justicia transicional.
- Acciones de fortalecimiento institucional.
- Acciones para fortalecer la relación con los ciudadanos.
- Experiencias en materia de protección.
- Desactivación de los factores generadores de riesgo.

## 2.1. APORTES DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD A LA PREVENCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Gobiernos departamentales y locales y autoridades de la Fuerza Pública destacaron en el desarrollo de los talleres diferentes acciones que en el marco de la Política Integral de Seguridad tienen lugar en sus territorios. Estas fueron resaltadas como estrategias que configuran un escenario positivo para la prevención y la protección de líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos.

Los argumentos esgrimidos por los participantes, discurren en torno a dos de los factores principales de riesgo identificados por el Ministerio de Defensa Nacional: los grupos armados no estatales y los delitos contra los ciudadanos. Por lo tanto, la identificación de elementos positivos se concentró en acciones para el fortalecimiento de la acción integral y para la creación de condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.





### 2.1.1. Consolidación Territorial

En los departamentos de Córdoba, Antioquia y Tolima, se hizo énfasis en las zonas de consolidación. En el primer departamento, el Plan de Consolidación Territorial que comprende los municipios de Tierralta, Puerto Libertador, Montelíbano, Valencia y San José de Uré, resulta determinante para la implementación de otro tipo de estrategias en el territorio como la gestión preventiva del riesgo en cabeza del Ministerio del Interior. Según los participantes, la elaboración de los Planes de Prevención se ha enfocado en el mapa que delimita la zona de consolidación, lo cual se observa de manera positiva en tanto convergen diferentes entidades del Estado.

Particularmente para Antioquia, las referencias a las zonas de consolidación estuvieron centradas en críticas desfavorables que serán desarrolladas en el siguiente capítulo. No obstante, se resalta la expectativa y la valoración positiva que desde la región de Urabá se tiene de esta política ya que el 22 de octubre del año 2013, a través del Decreto 2332, se establecieron nuevas zonas objeto de intervención de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, entre las cuales se encuentran los municipios de Carepa y Mutatá donde se realizará una intervención de esfuerzo gradual básico sujeto a la disponibilidad presupuestal de cada ente territorial.

En el caso del departamento del Tolima, concretamente para la región sur, se cataloga como un logro la puesta en marcha del Plan de Acción de Consolidación Territorial, el cual tuvo origen en el año 2010 proyectando cobertura en los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco. Los participantes destacaron que su fortaleza ha sido la priorización de una intervención orientada a atacar problemas como el des-

plazamiento forzado, la desaparición forzada, el reclutamiento y el terrorismo. Enfatizará el desarrollo de tareas conjuntas de todos los organismos de policía judicial para la individualización de delincuentes, lo cual estaría en consonancia con el objetivo de desarticulación de los grupos armados y de la generación de condiciones de seguridad. A través del Decreto 2332 de 2013, la cobertura de la zona de consolidación del sur del Tolima se amplió a nueve municipios más, los cuales también harán parte de una intervención de esfuerzo gradual básico del Estado, estos son: Alpujarra, Dolores, Roncesvalles, Prado, Villarrica, Coyaima, Ortega, Natagaima e Icononzo.

### 2.1.2. Control territorial

En relación con el objetivo nacional de desarticulación de grupos armados, en los departamentos del Valle del Cauca y del Huila se destacaron acciones como el análisis geográfico de riesgo en cabeza del Ejército Nacional y el trabajo que en coordinación con la Fiscalía y la Policía está orientado al fortalecimiento de la investigación para la judicialización de miembros de la guerrilla, desactivación de redes de terrorismo y desarrollo de operaciones para la neutralización de acciones y agrupaciones.

La presencia de la fuerza pública en los territorios se destaca como un aspecto positivo por los participantes, para quienes seguridad es sinónimo de control territorial. Particularmente, en el departamento de Magdalena se destacó la creación de un batallón de alta montaña y de la Policía Metropolitana de Santa Marta como dos avances importantes en materia de protección. Del mismo modo, en el departamento de Antioquia las labores de control territorial que desarrolla especialmente el Ejército aunadas a sus campa-



ñas cívico – militares, son consideradas acciones positivas en la materia. Sin embargo, ambas experiencias plantearon la discusión sobre el papel del Ejército en materia de protección. En el primer caso, se afirmó que la presencia de un batallón refleja directamente avances en la cuestión; en el segundo caso se argumenta que la política de protección no le da una función específica al Ejército.

Para la coyuntura, en términos de control territorial, resulta significativo que en el marco de la implementación de la Ley 1448, la Policía y el Ejército participen de los Centros Integrados de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT) como también que acompañen los procesos de restitución que se empiezan a adelantar en el país. Los departamentos que resaltaron esta experiencia fueron el Valle del Cauca y Antioquia.

### 2.1.3. Seguridad y Convivencia

Bajo la línea de creación de condiciones para la seguridad y convivencia, los funcionarios de los diferentes departamentos destacaron en primera instancia la elaboración de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia como una experiencia muy positiva. El distrito especial de Barranquilla (Atlántico) y el municipio de Palmira (Valle del Cauca), destacaron la importancia de esta herramienta por sus aportes en prevención y protección.

Especial énfasis tuvieron las estrategias orientadas a la creación de condiciones para la convivencia ciudadana, donde los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Huila destacaron el control policial del territorio a través del programa de seguridad por cuadrantes<sup>6</sup> y el fortalecimiento de relaciones con las comunidades. En el caso de Medellín, la estrategia de priorización de zonas se expone como efectiva y ha sido reproducida por autoridades civiles para la orientación del trabajo y la intervención de fenómenos como la explotación sexual de menores o el desplazamiento forzado. En el Valle del Cauca, lo más significativo de dicha experiencia según los funcionarios públicos radica en el trabajo que conjuntamente con líderes sociales y comunitarios hacen para identificar problemas en las zonas intervenidas y para el correspondiente seguimiento a su intervención.

En departamentos como Atlántico, Santander, Valle del Cauca y Huila, resaltaron como experiencias positivas que contribuyen a las estrategias de seguridad y convivencia la creación de Observatorios del Delito. En Barranquilla por ejemplo, se constituyó un observatorio en el marco de un Consejo de Seguridad y se encuentra integrado por diferentes instituciones del Estado que generan estadísticas de criminalidad y permite una sectorización de delitos con base en la cual se determina la intervención institucional. En la ciudad de Bucaramanga y en el municipio de Palmira, se encontró que los observatorios tendrían trazada una estrategia similar y tendrían

6. En el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), un cuadrante es un sector geográfico fijo que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial entre los que se encuentran la prevención, la disuasión y el control de delitos y contravenciones, bajo principios de integralidad, corresponsabilidad y trabajo con calidad. Los cuadrantes se definen de acuerdo con el análisis de variables como apreciación diagnóstica, actividad socioeconómica, tasa delictiva y tasa poblacional.





unos alcances similares a los del distrito portuario. En Neiva, particularmente, el Observatorio del Delito es coordinado por el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía, y la información recopilada y tabulada contribuye a la actualización permanente de mapas de riesgo.

#### **2.1.4. Funciones preventivas en el marco del Decreto 4912/11 y las Estrategias para la seguridad y la convivencia**

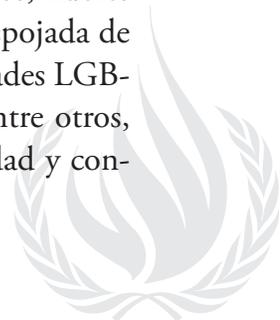
Específicamente, en materia de prevención y protección de líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, la Policía Nacional destacó en los diferentes departamentos su labor en materia de las acciones preventivas que le encarga el Decreto 4912 de 2011. Los participantes de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Valle del Cauca, resaltaron como positivo el trabajo de la institución en revistas policiales, patrullajes, charlas de autoprotección y acompañamiento preventivo, mientras entidades como la UNP o la Fiscalía valoran el nivel de riesgo y determinan el ingreso o no de la persona amenazada a los respectivos programas de protección. En relación con el acompañamiento policial mientras se determinan medidas, se observó claridad y coordinación fundamentalmente en la ciudad de Medellín.

También se valoró positivamente el acompañamiento psicosocial orientado a disminuir los niveles de ansiedad de los beneficiarios de las medidas preventivas de la policía en el departamento de Córdoba, y la interlocución en el Valle del Cauca con los beneficiarios para escuchar sus aportes para el mejoramiento de dichas medidas.

La Policía Nacional destacó en materia de prevención y protección las 16 Estrategias que la

institución se ha trazado para la seguridad y la convivencia ciudadana. Los representantes de dicha institución reconocieron la relación que los temas tratados durante el desarrollo de los talleres tienen con la Estrategia N°4 orientada a la Protección de las Poblaciones vulnerables, y la Estrategia N°16 para la Restitución de Tierras. Claramente, en los departamentos de Santander y Valle del Cauca, la Policía identifica a los defensores y defensoras de derechos humanos como la población objeto de la Estrategia N° 4, la cual, en términos generales, se propone garantizar derechos y libertades individuales y colectivas, fortalecer las capacidades institucionales en materia de atención, consolidar los componentes de inteligencia e investigación criminal para la protección y posicionar el rol de la Policía Nacional como parte de los programas del gobierno en Derechos Humanos.

Las situaciones de riesgo de los defensores y defensoras tienen tratamiento en la mayoría de los territorios como situaciones de orden público o emergencias, por lo tanto, los lugares de conocimiento, discusión y determinación de medidas en el orden territorial que pasan por el conjunto de algunas instituciones públicas son los Consejos de Seguridad o los Comandos Situacionales. En otros casos, son los subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición dinamizados en el marco de la Ley 1448, de reciente creación en algunos territorios y en proceso de constitución en otros, los que están abordando tales situaciones de riesgo en reacción a cada coyuntura; sobre éstos se profundizará más adelante. No obstante, el reconocimiento de los defensores y defensoras de derechos humanos, líderes de población víctima, desplazada y despojada de sus tierras, representantes de comunidades LGBTI, líderes de comunidades étnicas, entre otros, y su inclusión en la política de seguridad y con-



vivencia ciudadana, representa un avance significativo en tanto define los límites de una intervención que se proyecta con la concurrencia de

diversas instituciones públicas y que promete ir más allá de la atención en la emergencia.

## 2.2. ACCIONES Y EXPERIENCIAS TERRITORIALES EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS

### 2.2.1. Programas y acciones territoriales y nacionales

En materia preventiva, se destacaron varios programas y acciones de carácter nacional y territorial. Diferentes regionales de la Defensoría del Pueblo llamaron la atención sobre la importancia del papel que cumple el Sistema de Alertas Tempranas en todo el país, no solo por la emisión de advertencias a través de los informes de riesgo, informes de inminencia o notas de seguimiento, sino también por las recomendaciones a las instituciones del Estado concernidas en la solución o mejoramiento de las situaciones advertidas para que actúen conforme a sus obligaciones y responsabilidades y tomen las medidas oportunas para la prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. En Antioquia y Urabá principalmente, los participantes valoraron de manera muy positiva esta herramienta.

Particularmente, en zonas fuertemente afectadas por el conflicto armado donde se ha hecho uso de métodos prohibidos, se destacan acciones para la prevención de riesgos ocasionados por minas antipersonales (MAP) o por munición sin explotar (MUSE). En el departamento de Nariño se resaltó la articulación que con este fin han tenido las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado (SNARIV), con el Programa Presidencial de Atención Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA).

### 2.2.2. Creación de unidades o grupos para los derechos humanos y la justicia

Otro tipo de experiencia que se resalta como significativa está relacionada a la creación de unidades especializadas para temas afines a los derechos humanos o la justicia. En el departamento de Antioquia es donde más se destacaron este tipo de iniciativas. En Medellín, desde el año 2013 la Alcaldía creó las Unidades Móviles de Derechos Humanos conformadas por equipos interdisciplinarios de las áreas de las ciencias sociales y el derecho, las cuales hacen un monitoreo permanente en zonas priorizadas y generan advertencias a través de informes que son socializados en el subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición. Con ello se busca que las entidades concernidas en la solución de los problemas, adopten medidas articuladas de prevención y mitigación de riesgos.

También en Medellín, la Personería Municipal creó la Unidad Permanente de Derechos Humanos (UPDH) que trabaja las 24 horas del día durante los siete días de la semana brindando “orientación, asesoría, verificación y reacción inmediata ante posibles violaciones o amenazas de vulneración que se presenten en la ciudad”. Los participantes en el taller hicieron especial énfasis en la labor que desde la UPDH se adelanta activando mecanismos de búsqueda urgentes para menores que podrían ser víctimas potenciales de reclutamiento forzado y dando inicio a rutas de protección para personas que manifiestan encon-





trarse en riesgo. Esta dependencia del Ministerio Público hace parte activa del subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición. Igualmente, se encarga de la elaboración de informes anuales sobre la situación de derechos humanos que constituyen un insumo importante para la formulación de cualquier política pública en temas relacionados para Medellín.

En la región de Urabá se destacó una experiencia de reciente implementación, concretamente en el municipio de Carepa. Allí se está desarrollando un proyecto que ha recibido el nombre de Justicia Móvil, el cual consiste en que un equipo se desplaza a diferentes zonas del municipio a tomar declaraciones y conocer la situación de la población para realizar intervenciones concretas. En dicho equipo participan dos psicólogos y dos trabajadores sociales a través de un convenio establecido con la Universidad de Antioquia, funcionarios de la Inspección de Policía, la Comisaría de Familia y la Personería, y el Enlace Municipal del Víctimas.

En el Valle del Cauca se hizo referencia a iniciativas orientadas a la justicia y la mediación. Se llamó la atención sobre la experiencia de los jueces de paz de Santiago de Cali. Son personas de la comunidad que de forma voluntaria conocen de asuntos susceptibles de conciliación o desistimiento y que no requieren solemnidades de ley, con el objetivo de contribuir a la resolución de conflictos que se presentan cotidianamente en sus comunidades cuando las cuantías no superan a los 100 salarios mínimos mensuales. La coordinación a nivel territorial la realiza la Alcaldía con el apoyo de algunas universidades, y la implementación del seguimiento, mejoramiento y control de esta jurisdicción se encuentra a cargo del Consejo Superior de la Judicatura.

También en el Valle del Cauca se resaltaron las experiencias de la Mesa de Concertación Indígena y de la Mesa Departamental para Erradicar la Violencia Contra la Mujer. En el tema indígena se destacó además la facilitación de espacios de diálogo entre las comunidades y el Ejército, especialmente en los municipios de Florida y Pradera, y la firma de un convenio con la Defensoría del Pueblo para fortalecer la Guardia y los voceros de las organizaciones.

En el departamento del Tolima se destacó de manera positiva el desarrollo de proyectos de acceso a la justicia en el sur del Tolima en cabeza de agencias como Chemonics, más no de las instituciones públicas. Del mismo modo, se cita como experiencia valiosa el sistema de justicia especial representado por el Tribunal Superior Indígena del Tolima, el cual simboliza una manifestación de autonomía de los cabildos del Consejo Regional Indígena.

### **2.2.3. Acciones y programas específicos orientados a menores de edad**

En diferentes departamentos se observó que las acciones de tipo preventivo estaban orientadas a trabajar especialmente con menores de edad. Ciudades como Barranquilla y Medellín destacaron el trabajo adelantado en la prevención del reclutamiento y la activación de mecanismos de búsqueda cuando se presume la existencia de casos. En términos de reacción frente a eventos de reclutamiento de menores, se destacaron los esfuerzos realizados por la Alcaldía y la Personería Municipal de Ituango (Antioquia), en coordinación con el Ejército Nacional. En cada una de las experiencias existen niveles de coordinación diferentes con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.



Con el propósito de atacar las causas generadoras de la violencia que afecta a dicho sector poblacional, se observa que en departamentos como el Valle de Cauca y Santander se desarrollan iniciativas en tal dirección. La Alcaldía de Santiago de Cali tiene las estrategias denominadas Lazos y Canelazos por la Paz, las cuales, hacen parte de una campaña que busca eliminar las “líneas imaginarias” y transformar los imaginarios de niñas, niños y jóvenes a través del intercambio de lo que denominan elementos de paz, como son la educación, el deporte y la cultura.

La Policía Metropolitana de Bucaramanga resaltó el trabajo adelantado en materia ambiental con menores de edad, como una iniciativa que aporta a la prevención de riesgos en este sector poblacional. Igualmente destacó el Programa Jóvenes a lo Bien, una alianza de agencias internacionales, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y autoridades locales y de Policía, que busca ofrecer a jóvenes de familias en situación de vulnerabilidad, formación técnica y profesional en sus barrios con el propósito de contrarrestar y prevenir el pandillismo, el sicariato y la proliferación de bandas de delincuencia común.

Una experiencia similar fue referenciada para el departamento del Huila, específicamente en la ciudad de Neiva, donde la Oficina de Asuntos Sociales y la Secretaría de Gobierno han dinamizado la creación de Escuelas Deportivas, En convenio con el SENA, están proporcionando Cursos de Formación en las localidades. Las instituciones se acercan a los jóvenes en sus territorios a través del deporte y la educación.

#### 2.2.4. Sistemas de observación y monitoreo

Si bien en materia de prevención, el papel de los observatorios o sistemas de monitoreo o seguimiento se ha circunscrito en la mayoría de los casos al seguimiento del crimen y el delito, es necesario llamar la atención sobre las experiencias de los departamentos de Huila y Tolima. En el primer caso, se destacó como experiencia positiva un Observatorio de Derechos Humanos durante el periodo 2004 – 2007 que permitía sincronizar a las entidades territoriales con las nacionales en materia de observación, análisis y publicación de informes que sirvieron para la identificación de factores generadores de riesgo en el departamento. Recientemente se había solicitado apoyo al Ministerio de Interior para reactivar este mecanismo. Una iniciativa similar se promueve por la Gobernación del Tolima, en busca de realizar un análisis y conciliación de cifras a nivel departamental con orientación a la conformación de un centro de estudios sociales.

Dentro de todas las estrategias y acciones presentadas por los participantes como experiencias positivas y susceptibles de replicarse en otros lugares del territorio nacional, se destaca la iniciativa de la ciudad de Medellín. Desde la Sub Secretaría de Derechos Humanos se ha proyectado la formulación de una política pública de derechos humanos para la ciudad, donde la prevención y la protección de riesgos en diferentes áreas está orientada a diferentes sectores poblacionales, incluidos los defensores y defensoras de derechos humanos, lo cual es concebido como parte estructural del diseño y la gestión pública del go-





bierno local y no como un dossier de acciones con las cuales actuar en la emergencia. Si bien esta iniciativa no se había materializado al mo-

mento del desarrollo de los talleres, genera altas expectativas por el impacto y la transformación que puede aportar.

## 2.3. EXPERIENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN

---

En materia de protección se encontraron en diferentes departamentos respuestas en el corto y largo plazo que vienen implementando diferentes instituciones del Estado.

### 2.3.1. Atención humanitaria en la emergencia

Ciertamente, para dar respuesta en el corto plazo a situaciones de personas que manifiestan encontrarse en riesgo en el orden local – departamental, las experiencias más reconocidas han sido la disposición, adecuación o construcción de albergues o lugares de paso para recibir población desplazada. La orientación de estos lugares es fundamentalmente de atención humanitaria en emergencia, temporal, más no la protección de personas. En el capítulo siguiente se mostrará cómo estas medidas en ocasiones resultan inconvenientes en materia de protección.

Dentro de la implementación de estos espacios se encontró que en Montería existe un lugar denominado “Hogar de Paso” operado por una entidad particular. A este sitio es direccionada población en situación de desplazamiento o víctima del conflicto a través de la Alcaldía de Montería o de la Gobernación de Córdoba. Esta última entidad ha comenzado la remisión a dicho hogar de personas en situación de riesgo por amenazas, previa valoración de la situación realizada por la Secretaría del Interior, la Policía, el enlace territorial de la UNP y el operador del hogar.

Por fuera de la capital departamental, se encontró que según la necesidad que se presente se adecuaban instituciones, estadios o recintos públicos que no sean escuelas o iglesias, para albergar población desplazada. Se disponen baños, tanques de agua, colchonetas e implementos de campamento. Los participantes en el taller afirman que el único municipio que ha finalizado la construcción de un albergue es Tierralta.

En la ciudad de Cali (Valle del Cauca) también se habla de “Hogares de Paso” en los cuales se atiende, entre otros, a defensores de derechos humanos en riesgo. Para las personas que no se acogen a esta medida, se disponen kits de alimentación cuando registran desplazamiento forzado y/o reubicación. En Pasto (Nariño) existe un “Hogar de Paso” para población en situación de desplazamiento que funciona a través de un convenio establecido con Pastoral Social; allí la población recibe alimentación, vestuario y alojamiento por quince días. La ciudad de Pasto también cuenta con un albergue que funciona aproximadamente desde hace siete años, destinado especialmente a la atención de la población indígena, proyecto que logró consolidarse a través de un convenio establecido entre la Gobernación de Nariño y el Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (CAMAWARI).

Igualmente, en la ciudad de Medellín, los participantes destacaron la priorización de albergues para desplazados, víctimas del conflicto armado



y personas en riesgo donde se garantiza la alimentación y apoyos para trámites de documentos de identidad en el caso que se requieran.

A través de la Unidad Administrativa para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), se vienen dinamizando proyectos de “infraestructura social” o “construcciones comunitarias”. En el departamento de Córdoba, los participantes destacaron el desarrollo de estas obras en Canalete, Pueblo Nuevo y Tuchín. En el departamento de Nariño, se destacó la construcción de albergues donde confluye la Gobernación aportando dotación de muebles, las alcaldías locales aportando terrenos y mano de obra, y la UARIV aportando materiales de construcción. Se han priorizado los municipios de Policarpa, Leiva, Cumbitara, Magüí, Tumaco, Rosario, Barbacoas y Olaya. Adicionalmente dichas entidades establecieron un compromiso formal con la Policía Nacional para que ésta brinde seguridad en los albergues cuando sean ocupados por personas en situación de riesgo por amenazas.

### 2.3.2. Reubicaciones

En la respuesta inmediata, los participantes destacaron también acciones de reubicación para personas que se encuentran en riesgo. En el caso de la ciudad de Medellín, específicamente en relación con menores de edad que podrían ser víctimas de reclutamiento forzado, la Alcaldía se encuentra gestionando la posibilidad de reubicarlos fuera del país, ya que los actores armados que se presume están generando tal riesgo tienen presencia a nivel nacional.

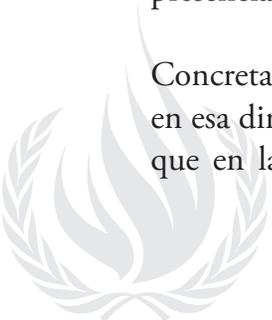
Concretamente, en el marco de las acciones que en esa dirección se están ejecutando, se encontró que en la región de Urabá (Antioquia), con el

propósito de evitar la consumación de las amenazas, las Alcaldías están suministrando tiquetes o recursos para transporte para que las personas en riesgo salgan de la zona hacia la ciudad de Medellín. En algunos casos, el Departamento de Policía de Urabá ha logrado niveles de articulación con la Región Seis de Policía para que las personas trasladadas sean recibidas en la capital antioqueña y sean acompañadas al lugar donde residirán. Sin embargo, los participantes en el taller reconocieron que es una acción que requiere mayor coordinación interinstitucional en la región y en la ciudad de Medellín para evitar que se generen procesos de revictimización.

### 2.3.3. Interlocución con población vulnerable

En el mediano plazo, los participantes en los talleres regionales destacaron como experiencia positiva en materia de protección, los procesos de interlocución que se vienen adelantando con poblaciones en situación de vulnerabilidad orientados al fortalecimiento de la confianza entre el Estado y la ciudadanía, y al mejoramiento de los canales de comunicación para conocer de primera mano situaciones de riesgo que pueden presentarse y que en ocasiones no son denunciadas por la desconfianza en la institucionalidad.

En la ciudad de Bucaramanga, los Departamentos de Policía de Santander y de Magdalena Medio destacaron su estrategia de comunicación permanente con líderes sociales y comunitarios, y con protegidos. Se realiza un monitoreo a través de llamadas a contactos que la institución posee y cuando conocen de la ocurrencia de una amenaza, inician un trabajo de implementación de medidas de acuerdo al Decreto 4912 de 2011. Igualmente, se destaca que reciben permanentemente solicitudes





de protección a las cuales les dan trámite. Adicionalmente, la Policía destaca que con las personas que son beneficiarias del programa de protección de la UNP existe un nivel de comunicación constante cuando los protegidos realizan desplazamientos dentro del territorio, a través de la notificación a las Estaciones de Policía de los lugares que visitarán, coordinando acompañamientos cuando se requieren o estableciendo vínculo telefónico con los comandantes de dichas estaciones en caso que se presenten situaciones imprevistas.

En la ciudad de Montería, se identificaron positivamente iniciativas de fortalecimiento de la confianza entre líderes e instituciones para la activación de rutas de protección, específicamente para víctimas del conflicto armado y desplazados, en el marco de mesas de trabajo o del Comité de Justicia Transicional. Los participantes resaltan además el valor de estas experiencias en tanto contribuyen a superar la ausencia de un plan de contingencia. Estas acciones se traducen en la creación de redes para que la persona en riesgo se acerque a los líderes o representantes de organizaciones sociales reconocidos dentro de la comunidad y con quienes sí tienen una relación de confianza, para que éstos a su vez le den a conocer tal situación a las instituciones que activan algunas medidas de protección. Esta iniciativa muestra un nivel de articulación de las organizaciones con la Secretaría de Gobierno de Montería, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Policía de Córdoba. Parte de la labor que adelantan las dos primeras entidades es diligenciar y remitir los formularios de solicitud de medidas a la UNP. Sin embargo, la articulación de las tres entidades se da a nivel local de manera espontánea y cotidiana, y no dentro de un proceso formal que garantice la continuidad de esta buena práctica en el futuro.

Finalmente, en la ciudad de Neiva también se identificaron positivamente los encuentros con población víctima del conflicto armado promovidos por la Defensoría del Pueblo y la Policía Nacional, los cuales han servido para análisis de contexto y para orientar la actuación institucional. Los participantes destacan como logro que a través de las gestiones realizadas en el marco de los citados encuentros, recientemente le fueron asignadas medidas por parte de la UNP a cuatro lideresas. Cuando se direccionan solicitudes de protección, el Departamento de Policía del Huila ha implementado las medidas preventivas a su cargo según establece el Decreto 4912 de 2011.

#### **2.3.4. Planes de protección y acompañamiento**

Con una orientación de más largo aliento, se encontró la experiencia del denominado “Plan Piloto” en la ciudad de Medellín. Entró en vigor en la administración 2008-2011. En aquel momento tenían solicitudes de población en situación de vulnerabilidad, víctimas y testigos que podían hacer aportes a procesos judiciales pero que se encontraban atemorizados para declarar. Se tomó la decisión de destinar recursos para que estas personas pudieran solventar gastos básicos mientras ingresaban al *Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía*. A medida que se fue implementando el plan piloto, fueron integrando elementos adicionales a los apoyos económicos, como la asistencia psicosocial y el suministro de un mercado. En la actualidad el monto de dicho apoyo es de aproximadamente \$250.000 que son destinados a los gastos de reubicación de la persona y se ha empezado a incluir un apoyo de defensoría pública para quienes lo requieren.



Los requisitos para acceder a estas medidas son la declaración de desplazamiento, la denuncia penal y la calificación provisional de la calidad del aporte, dado que tienen que ser temas que signifiquen impacto para la ciudad y contribuyan a la materialización de capturas. Adicionalmente, se destaca que la Secretaría de Seguridad tiene un convenio formal con la Fiscalía para la seguridad y protección de testigos en la etapa previa al ingreso en el Programa de Protección de dicha entidad. En materia de protección a población en situación de vulnerabilidad que no es parte en un proceso judicial, la Alcaldía de Medellín contribuye con la remisión de casos a la UNP y la reubicación temporal en albergues u hoteles cuando

las situaciones ameritan un régimen individual, mientras se desarrolla el proceso ordinario de valoración del riesgo y determinación de medidas.

En la ciudad de Neiva, si bien no es una acción que haya sido implementada, los participantes destacaron como iniciativa con viabilidad a futuro que en el marco del subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, el Ministerio del Interior, la Gobernación del Huila y la Coordinación Territorial de la UNP han liderado la propuesta de diseñar interinstitucionalmente una estrategia de protección temporal para las personas en riesgo mientras se desarrolla el proceso ordinario en la UNP.

## 2.4. ACCIONES PARA FORTALECER LA RELACIÓN CON LOS CIUDADANOS

Para el desarrollo de acciones, estrategias y planes orientados a la prevención y protección de personas en riesgo, particularmente, de defensores y defensoras, líderes y lideresas sociales que reivindican los derechos humanos, los participantes en los siete talleres destacaron su actuación respecto a la atención y el relacionamiento con estas poblaciones.

### 2.4.1. Acercamiento a comunidades

Los escenarios de interlocución o los espacios de acercamiento con comunidades se reconocen como aportes valiosos. En el departamento del Valle del Cauca, se reconocieron como logros importantes la activación de la Mesa de Concertación Indígena y de la Mesa Departamental para Erradicar la Violencia Contra la Mujer. En el tema indígena se destacó además la facilitación de espacios de diálogo entre las comunidades y

el Ejército Nacional, especialmente en los municipios de Florida y Pradera, y la firma de un convenio con la Defensoría del Pueblo para fortalecer la Guardia Indígena y los Voceros de las organizaciones. Igualmente, el Departamento de Policía destacó el acompañamiento a infancia y adolescencia en los colegios, la participación en la Mesa de Derechos Humanos Regional y el acercamiento en general a las comunidades. En el municipio de Palmira, se observa como un avance importante la activación de Comités orientados a problemáticas específicas, tales como: trata de personas, docentes amenazados, personas con discapacidad, entre otras.

En el departamento del Huila, la Fuerza Pública destacó la práctica que tanto la Policía Nacional como el Ejército tienen de interlocución con poblaciones vulnerables, destacando su acercamiento con comunidades afrodescendientes e indígenas.





### 2.4.2. Difusión de los derechos humanos

La difusión de los derechos humanos también fue reconocida por los participantes como un avance positivo para la prevención, la protección y el acercamiento con las comunidades. Por ejemplo, en la ciudad de Bucaramanga, la Policía Nacional ha abierto espacios en la emisora local para informar sobre temas relacionados con derechos humanos. Los viernes dicho espacio se amplía a la Personería y la Procuraduría para que expongan diferentes temas de interés para la comunidad.

Otra experiencia que también contribuye al afianzamiento de las relaciones con las comunidades y que es reconocida por sus aportes en materia preventiva, se desarrolla en la ciudad de Montería. La institucionalidad local ha convocado espacios en los cuales comparten contenidos sobre seguridad y autocuidado y donde se socializan las rutas de protección.

En el Tolima, la UARIV resaltó la ejecución de programas orientados a la promoción de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en cinco municipios del Sur del departamento, específicamente en Coyaima, Ataco, Planadas, Rioblanco y Chaparral.

### 2.4.3. Atención al público

Adicionalmente, se encontró que los participantes de varios departamentos del país tienen presente que la atención al público, principalmente la atención de quejas, es un aspecto que debe mejorarse.

En el departamento de Córdoba, se destacó como relevante el papel que cumplen las Personerías Municipales en la orientación y asesoría,

específicamente de las personas que se encuentran en situaciones de riesgo, para que sean direccionadas a las entidades competentes.

La Alcaldía de Cali destacó la elaboración de un protocolo de atención a los ciudadanos con estándares de derechos humanos. La Policía Nacional en la ciudad de Bucaramanga destacó que en el espacio radial mencionado anteriormente también han abierto una franja en la cual atienden requerimientos de la ciudadanía.

Para el Departamento del Magdalena, el Ejército Nacional resaltó el Comité de Quejas y Reclamos de la institución, en el cual hacen seguimiento a los casos recibidos en articulación con la Procuraduría y la Fiscalía.

### 2.4.4. Iniciativas proyectadas con enfoque diferencial

Finalmente, en algunos territorios se destacó el desarrollo o proyección de iniciativas que involucran el enfoque diferencial. En el departamento de Córdoba, los participantes resaltaron la ejecución de un proyecto para la prevención de la violencia basada en género que fue liderado por la Fundación SAER y que trabajó contenidos sobre las masculinidades con un grupo de aproximadamente 80 personas, hombres y mujeres, funcionarios públicos y comunidad. La experiencia se llevó a cabo en nueve municipios en los cuales dejaron kits didácticos que sirven para hacer réplicas en otros territorios que no fueron beneficiarios. Construyeron una ruta de atención y los municipios se comprometieron a dar contrapartidas en especie.

En el distrito de Barranquilla, los participantes destacaron que en la actualidad se encuentran



en proceso de formulación tres políticas públicas con enfoque diferencial para mujeres, grupos étnicos y población LGBTI. Del mismo modo, en la ciudad de Medellín se destacó el proceso de

formulación de un decreto que estaría orientado a la protección de las mujeres, no solo en contextos de violencia intrafamiliar sino también de conflicto armado.

## 2.5. ACCIONES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Durante el desarrollo de los talleres, se valoraron como experiencias positivas en materia de prevención y protección las acciones adelantadas por algunas instituciones orientadas al fortalecimiento interno de las mismas. Principalmente, emergieron dos aspectos: la reestructuración y la capacitación.

### 2.5.1. Reestructuración de dependencias

Respecto de la Alcaldía de Medellín, los participantes destacaron la transformación de la Secretaría de Gobierno en una Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos. Igualmente, resaltaron la creación de una Sub Secretaría de Víctimas y Derechos Humanos que cuenta con profesionales de las áreas del derecho, la psicología y otras de las ciencias sociales y humanas.

En el departamento del Huila, la Gobernación está proyectando la fusión de la Oficina de Derechos Humanos y de la Oficina de Víctimas en una sola dependencia, con el propósito de que se construya una “carta de navegación” útil y fácil de comprender por cualquier funcionario que llegue a ocupar cargos, de tal suerte que los cambios de personal no impidan que las iniciativas desarrolladas en el departamento se interrumpian.

### 2.5.2. Procesos formativos o capacitaciones

En materia de capacitaciones, Santander, Córdoba, Antioquia y Valle del Cauca destacaron positivamente experiencias en esta dirección.

En Santander, se ha desarrollado un trabajo conjunto entre la Defensoría del Pueblo y el Departamento de Policía de Santander donde han programado reuniones mensuales por cada Distrito de Policía para capacitar en temas asociados a derechos humanos, derecho internacional humanitario, defensores de derechos humanos, directiva 07 de 2011 del Ministerio de Defensa [Implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas], directiva 012 de 2010 de la Procuraduría General de la Nación [Derecho de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos a ejercer su labor], directiva 029 de 2005 [Política ministerial que desarrolla criterios para el pago de recompensas por la captura o abatimiento en combate de cabecillas de las organizaciones armadas al margen de la Ley, material de guerra, intendencia o comunicaciones e información sobre actividades relacionadas con el narcotráfico y el pago de información que sirva de fundamento para la continuación de labores de inteligencia y el posterior planeamiento de operaciones], entre otras. Los encargados de





atención ciudadana asisten a estos espacios con el propósito de sensibilizarlos para la recepción de quejas. Cada Estación de Policía realiza un trabajo de réplica con sus unidades.

En Córdoba, la Gobernación destacó un ciclo de sensibilización y capacitación que ha sido impartido a los Secretarios de Gobierno y Enlaces Municipales de Víctimas sobre las obligaciones de los entes territoriales en el marco de la Ley 1448 de 2011 en temas de prevención, asistencia y garantías de no repetición.

Los participantes del departamento de Antioquia destacaron el trabajo permanente en formación

de sus funcionarios en temas de derechos humanos y derecho internacional humanitario. La Policía Metropolitana y el Departamento de Policía de Antioquia afirmaron que tales capacitaciones son una experiencia exitosa.

En la ciudad de Cali, la Personería resaltó como buena experiencia las capacitaciones y cursos que desde el año 2012 dicta a miembros de la Policía Nacional y a empresas de seguridad privada en derechos humanos, trata de personas, violencia contra las mujeres, entre otros temas.

## 2.6. APORTES Y EXPERIENCIAS DE LOS PROCESOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL

---

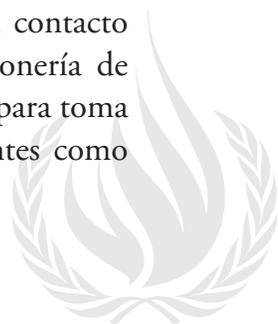
Los participantes en los diferentes talleres realizados destacaron el dinamismo que la vida institucional en los territorios ha dado la implementación de la Ley de Víctimas. Si bien hay desarrollos desiguales, los escenarios y los retos de este mecanismo de justicia transicional, denotan en el presente un espacio de buena proyección para otro tipo de iniciativas a nivel territorial.

### 2.6.1. Adecuaciones materiales, logísticas y profesionales para atención a víctimas

Durante los talleres se destacó como necesaria la atención a la población víctima del conflicto con estándares de mayor calidad. En consecuencia, diferentes departamentos han empezado a disponer espacios para la concentración de la institucionalidad o de buena parte de la oferta institucional para dicho sector poblacional. En

el departamento del Atlántico se destacó que se están construyendo dos Centros Regionales de Atención a las Víctimas; en la ciudad de Montería se encuentra en obras la construcción de un Centro de Atención a Víctimas; en el departamento de Nariño se construyeron cuatro centros en los municipios de Pasto, Tumaco, Ipiales y Policarpa. En la región de Bajo Cauca antioqueño, específicamente en El Bagre, la concentración de todas las entidades públicas en las mismas instalaciones constituyó un avance importante en el municipio porque mejoró el acceso de los usuarios.

En materia de atención, en el Valle del Cauca se destacó el trabajo articulado del ICBF y la UA-RIV para mejorar el intercambio y el contacto con la población desplazada. La Personería de Cali destacó la realización de jornadas para toma de declaraciones de hechos victimizantes como



una experiencia de gran valor para mejorar la atención a la población víctima del conflicto armado.

### **2.6.2. Espacios interinstitucionales para toma de decisiones y generación de compromisos**

La constitución de los escenarios interinstitucionales que consagra la Ley 1448 de 2011 y la obligatoriedad de la concurrencia de las primeras autoridades de los entes territoriales y diversas entidades, representa un reto a las prácticas cotidianas de las instituciones públicas que ha comenzado a allanar un camino importante para el encuentro del Estado en lo local y para la adopción de decisiones de manera conjunta.

Los participantes hicieron énfasis en que los departamentos de Santander, Córdoba, Antioquia, Valle del Cauca y Nariño, los Comités Territoriales de Justicia Transicional y los subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, representan un avance significativo para la garantía de derechos de las víctimas del conflicto armado.

Resulta significativo el desarrollo de dichos comités en Nariño donde los 64 municipios del departamento han constituido la instancia, logro que los participantes atribuyeron a la labor de socialización de la Ley 1448 que realizó la UARIV durante el año 2012.

En relación con los subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, los participantes afirmaron que éstos se han convertido en la instancia donde se conocen, discuten y tramitan las amenazas que se ciernen no solo sobre víctimas sino también sobre defensores y

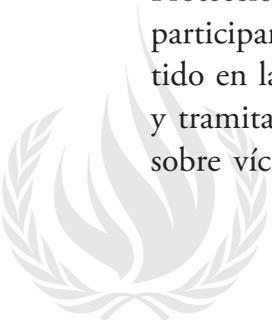
defensoras de derechos humanos. Tal es el caso del departamento de Santander, como también, de la ciudad de Medellín donde el espacio ha adquirido una dinámica de proyección de escenarios de riesgo y toma de decisiones importantes con el concurso de las diferentes instituciones del SNARIV y de la Fiscalía, entidad que tiene un papel protagónico en la desactivación de factores generadores de riesgo.

### **2.6.3. Planeación para la emergencia, para el riesgo y para la superación de situaciones victimizantes**

Los participantes resaltaron los planes que exige la Ley de Víctimas son una bitácora de trabajo ajustada a los contextos y necesidades de los territorios, pero que no se encuentran exentos de problemas para su implementación. En términos de lo positivo, se encontró que los planes de contingencia, los planes de prevención y protección y los planes de acción territorial, en sus etapas de formulación o ejecución, son logros importantes.

En Santander se resaltaron avances en la socialización de los borradores de los planes de contingencia municipales a pesar de que el cronograma ya reporta retrasos. Destacaron que el municipio de Sucre es el único que tiene plan de contingencia aprobado bajo decreto municipal. A nivel departamental, la Gobernación a través de la UARIV, contrató la elaboración del plan de contingencia el cual estaría finalizado en mayo de 2014.

En Córdoba la UARIV confirmó que a enero de 2014 había 14 planes de contingencia aprobados en el departamento que fueron formulados conjuntamente con los municipios y se sustentaron en los recursos disponibles en materia de infraes-





estructura, albergues, educación, salud y otros. Los participantes afirmaron que cuatro de esos planes ya fueron puestos a prueba con situaciones de desplazamiento forzado. Quedarían por formular y aprobar 16 planes.

En Nariño la UARIV valoró como un avance muy importante en la implementación de la Ley de Víctimas que cerca del 90 – 95% de los planes de contingencia del departamento se encontraban aprobados, y que para el 2014 se había propuesto la actualización de 25 de ellos de acuerdo a una priorización municipal que realizaron. Dado el contexto de Nariño, los participantes valoraron positivamente estas iniciativas porque les proporcionan criterios para la actuación de las instituciones públicas (cómo hacerlo y qué hacer) en escenarios donde se percibe que el riesgo es continuo.

En el Valle del Cauca, Cali y Florida particularmente señalaron también como un logro el trabajo adelantando en la formulación de los planes de contingencia. Igualmente, el municipio huilense de Algeciras.

Los departamentos de Córdoba y Antioquia reportaron un nivel de avance positivo en la elaboración de planes de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. En Córdoba se han formulado algunos planes integrales de prevención y protección a través de procesos participativos y bajo metodología de líneas de tiempo y cartografía social. Se proyectaron escenarios de riesgo sobre los cuales formularon acciones a desarrollar, las cuales tienen asignados responsables, recursos y fuentes para su ejecución. La puesta en marcha de las acciones y el seguimiento a la implementación estará a cargo del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.

En Antioquia, para el caso de la ciudad de Medellín, el Ministerio del Interior resaltó que se está desarrollando el proceso de formulación, diseño, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan integral de prevención y protección. Se recalcó además la necesidad urgente de integrar a dicho plan los informes anuales de la Personería de Medellín referenciados anteriormente.

En el Valle del Cauca, el municipio de Florida señaló también como un avance la formulación del plan de prevención y protección.

En relación con los planes de acción territorial que deben estar en sintonía tanto con los planes de los que se hizo referencia atrás, como también con los planes de desarrollo y el plan nacional de víctimas, los participantes indicaron que éstos representan una exigencia mayor para los entes territoriales y un estado de cristalización de las iniciativas adoptadas. En el departamento donde más se enfatizó en dichos planes fue en Nariño, ya que la UARIV ha desarrollado talleres subregionales para las Zonas Sur y Centro y para el Piedemonte Costero, orientados a dar a la conocer la política pública en la que se contienen dichos planes. Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo enfatizó en la expectativa y vigilancia que estará haciendo a los mismos, para que integren las recomendaciones que ha hecho el ministerio público a través de sus informes de riesgo, como también las recomendaciones que ha emitido la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.

En Florida, Valle del Cauca, se mostró como positiva la articulación de las juntas de acción comunal a los procesos de formulación de los planes de acción territorial y del plan de desarrollo municipal.



## 2.7. DESACTIVACIÓN DE LOS FACTORES GENERADORES DE RIESGO

---

En el año 2012, la Fiscalía General de la Nación emitió la Directiva 0001 “por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquéllos en la Fiscalía General de la Nación”. Los criterios allí definidos le darían a la Fiscalía un papel más relevante en materia de protección a través de la investigación criminal de los hechos de agresión de manera asociada y el ejercicio de la acción penal, lo que a su vez aportaría a la construcción de propuestas que vayan más allá del ámbito de la protección material.

En Cali, funcionarios del CTI de la Fiscalía señalaron que ante los bajos niveles de denuncia formal, la priorización y asociación de casos como fundamentos para la investigación está arrojando resultados importantes en materia de captura y judicialización de tal forma que estos resultados influirán directamente en la recuperación de la confianza ciudadana en la institución. La Fiscalía valora positivamente la priorización de situaciones y casos y el trabajo de georreferenciación por delitos y temáticas. Consideran que la asociación de casos será importante para lograr impactos positivos en la desmantelación de bandas o focos de delincuencia.

En la ciudad de Medellín, la Fiscalía Seccional de Antioquia advirtió que lo relevante de la citada

Directiva se halla en la metodología para priorización de casos y análisis de contexto, donde específicamente ya se han logrado resultados exitosos en Córdoba, Urabá y Medellín. En consonancia, se destacó también el trabajo de los comités seccionales técnico - jurídicos que buscan facilitar la asociación de diversos casos. Son valorados como una buena práctica investigativa que aporta más elementos para identificación de autores de violaciones de derechos humanos. Al mismo tiempo viabilizan recursos para el avance de las investigaciones y la judicialización de violaciones de derechos humanos y buscan la articulación con jueces y con entidades pertinentes para reforzar medidas de protección otorgadas por la UNP o por el Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía. Los funcionarios de la entidad afirman que con ello se busca garantizar la protección de la víctima y/o el testigo, la verdad judicial y el acceso a la justicia.

Además de lo establecido en la Directiva 0001/12, en la ciudad de Neiva funcionarios de la Fiscalía General de la Nación valoraron positivamente la asignación de fiscales especiales en el departamento del Huila para conocer los casos de amenazas en contra de sindicalistas, periodistas, defensores de derechos humanos y activistas de la comunidad LGBTI.

# CAPÍTULO 3

## DEBILIDADES Y OBSTÁCULOS PARA LA PROTECCIÓN





El presente capítulo mostrará una reflexión en torno a las debilidades y los obstáculos, identificados por funcionarios públicos de nueve departamentos del país sobre la garantía de protección a la vida y la integridad de las personas, en particular de los defensores y defensoras de derechos humanos. El análisis se divide en tres temas:

- Representaciones sobre el Estado y sus instituciones.
- Los retos aún no resueltos de la puesta en práctica de mecanismos de Justicia Transicional a nivel territorial.
- Falencias en los mecanismos de prevención y protección.

A lo largo de los talleres realizados con funcionarios públicos, estas tres temáticas adquirieron especial relevancia a la hora de explicar qué se ha hecho, qué se está haciendo y qué se está proyectando hacer en materia de prevención y protección a nivel territorial en el país. Se considera una muestra sensible sobre la cual se podría profundizar aún más en iniciativas de investigación e intervención futuras, de tal manera que la institucionalidad del Estado colombiano se fortalezca en el cumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales, en un ambiente de mayor acercamiento con su base fundamental: la ciudadanía.

### 3.1. REPRESENTACIONES SOBRE EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES

Cuando se hace referencia a representaciones sobre el Estado y sus instituciones, se habla de un tipo específico de conocimiento sobre el cual, los funcionarios consultados, piensan y organizan la cotidianidad de su trabajo; es la forma como se expresa a través de ellos la realidad que construyen las instituciones públicas en el día a día, por encima de los comportamientos individuales, trascendiendo a estructuras más amplias como las del poder.

#### 2.1.1. Desconfianza

Partiendo de esta consideración preliminar, de las exposiciones realizadas por los participantes emergen cuestionamientos en algunos casos sobre la justificación del origen del poder y de su ejercicio continuado. En otras palabras, la legitimidad de las instituciones que conforman el Estado se pone en duda por relaciones del pasado y del presente, que se muestran determinantes



de un distanciamiento entre la sociedad y los gobernantes. Dichas relaciones fueron expresadas a través del término “desconfianza”.

La exacerbación de la violencia permitió que el fenómeno de la desconfianza se profundizara y que en la actualidad se encuentre en el centro de las preocupaciones de los funcionarios públicos. Se muestra de manera explícita una necesidad de recuperar la confianza. No obstante, este fenómeno es multidireccional: de la sociedad hacia las instituciones del Estado; entre las instituciones del Estado; y de las instituciones del Estado hacia la sociedad.

a. **Una sociedad que no confía en las instituciones del Estado**

En el departamento de Córdoba se planteó “la desconfianza” como una de las dificultades más complejas. “Este departamento ha sido muy permeado por la violencia, la principal consecuencia es que las AUC permearon todas las instituciones”. Este antecedente, referenciado por uno de los participantes, es destacado como uno de los principales factores que contribuyeron a agrietar la relación entre las partes y que incide directamente en los bajos niveles de denuncia de violaciones de derechos humanos y de hechos delictivos. Se argumenta que a partir de esta situación las personas crearon “una marca de silencio”.

En el departamento de Antioquia, se planteó esta dificultad asociada a la falta de presencia del Estado. Con relación a las subregiones del Bajo Cauca y Urabá, se afirmó que la ausencia del Estado produjo vacíos de po-

der que fueron aprovechados por otros actores, aquellos que actúan al margen de la legalidad. Así, la falta de credibilidad que hoy por hoy tienen algunas de las instituciones públicas, fue descrita como un “terreno hostil” para el desarrollo de iniciativas públicas.

En el Bajo Cauca, algunos funcionarios públicos señalaron que los conflictos entre las bandas criminales recaen en la sociedad, lo cual ejemplifican con relaciones que se tejieron en el pasado reciente entre funcionarios públicos y reconocidos jefes criminales de la zona. Tal es el caso de un presunto vínculo afectivo entre Ángel de Jesús Pacheco Chanci, alias Sebastián, y una juez destacada en la zona, a través de la cual se presume hubo filtración de información relevante en procesos judiciales que tuvo como efecto la muerte de algunos denunciantes y testigos. En municipios como Ituango se argumenta que las instituciones públicas han cambiado y que en la actualidad solo se encuentran “lunares”.

Al igual que en Córdoba, en Antioquia se considera que las huellas que el conflicto armado ha dejado en estos territorios hacen que perviva la desconfianza y la sensación de que existe connivencia entre las instituciones y los actores armados.



Sin embargo, la desconfianza también se explica por el fortalecimiento de la corrupción en el Estado que además de permitir la infiltración de actores ilegales en ejercicio de la administración pública, se acompasa con las ambiciones y las ansias de enriquecimiento de algunas personas. La situación vivida recientemente en el municipio de Carepa (Antioquia), ejemplifica esta afirmación. Los funcionarios de la actual administración afirmaron que ha sido difícil recuperar la confianza de la población por la inestabilidad política y administrativa de los últimos años donde en un periodo de gobierno fueron nombrados seis alcaldes<sup>7</sup>.

El problema de la desconfianza también encuentra explicación en la ausencia de una infraestructura acorde para la atención de la población. Los problemas logísticos y locativos de muchas instituciones públicas no permiten que se preste una atención adecuada, dado que posibilitan que se filtre información en el momento mismo en que el usuario se dirige a la entidad a presentar su queja o manifestar su situación. La confidencialidad de una entrevista o de un testimonio se ve vulnerada porque los espacios no son los adecuados y otras personas pueden escuchar: “de pronto salen más víctimas de lo que entraron”, manifestó un funcionario público de Córdoba.

A lo anterior se suma un problema que se presume recurrente y es el asociado a los hábitos que tienen algunos funcionarios de conversar o hacer comentarios sobre los casos que conocieron en sus entornos laborales. Estas situaciones permiten la filtración de información importante que

puede incrementar el nivel de riesgo no solo de las víctimas sino también de estos funcionarios públicos.

La ausencia de logística y de entrenamiento de los funcionarios públicos configura un escenario donde a pesar de no existir intencionalidad de vulnerar la confianza de los ciudadanos, genera un ambiente de dudas, de intensificación de riesgos e incluso de represalias que quebrantan dicha confianza que han logrado recuperar las instituciones.

Adicionalmente, se plantean dos elementos a considerar en la profundización de la desconfianza de la población hacia las instituciones públicas: la eficiencia y la eficacia. Los trámites a veces excesivos y complejos y la falta de resultados tangibles, apropiados y rápidos, especialmente en situaciones urgentes, han quebrantado en la población la expectativa de solucionar sus problemas por las vías institucionales, especialmente, en los temas referidos a la justicia. En los departamentos de Córdoba, Antioquia y Valle del Cauca, los funcionarios públicos de manera explícita hicieron referencia a dicho problema.

Una vía para canalizar la desconfianza y un lugar donde el Estado ha logrado recuperar un terreno de acercamiento con la población, ha sido el fortalecimiento que en los últimos años ha tenido el Ministerio Público, concretamente la Defensoría del Pueblo y algunas Personerías. Sin embargo, en el marco de sus atribuciones legales, no son éstas las entidades sobre las cuales recae la res-

7. En el período 2008-2011, Carepa eligió a Arnulfo Peñuela Marín, condenado a seis años de prisión por financiar grupos paramilitares. En su reemplazo fue nombrada en encargo Sandra Maritza Bejarano; sucedida por Claret Escalante, suspendido por procesos disciplinarios. Después se nombró a Alberto Cano Ángel, quien fue destituido e inhabilitado por 15 años acusado del delito de concusión. A éste le sucedieron dos alcaldes más en calidad de encargados.





ponsabilidad de la desactivación de los factores generadores de riesgo de la población y en consecuencia no tienen las herramientas para hacerlo. Si bien han empezado a establecer puentes importantes entre diferentes instituciones, sus acciones y recomendaciones son aún frágiles.

Los problemas enunciados tienen un efecto que incide directamente en bajos niveles de denuncia y bajos niveles de colaboración con la justicia. Esta situación constituye un punto nodal para comprender las dificultades que se enfrentan en materia de protección.

#### **b. La institucionalidad pública del Estado no confía en sí misma**

En Córdoba, la reflexión de la desconfianza entre las instituciones del Estado ocupó un lugar relevante: “a veces los mismos funcionarios generan la desconfianza ante otros”, afirmó un participante.

En este departamento se ha percibido además que la intervención nacional realizada en municipios como Valencia, a través del Plan Nacional de Consolidación Territorial, estaría sustentada en la premisa de que los funcionarios públicos y la población son parte funcional de los grupos armados post desmovilización.

En Córdoba, Antioquia y Huila, se argumentó además que existe prevención entre los funcionarios públicos y la Policía, dada la permanente rotación de personal en algunos municipios con situaciones de orden público complejas como Valencia, Ituango y Algeciras.

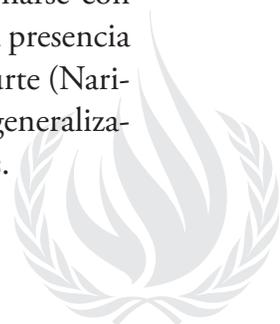
El Ejército Nacional reiteró en los diferentes talleres, la dificultad de acercarse a la población por la desconfianza que la historia de conflicto armado

y violencia generalizada produjo. En el departamento de Antioquia se enfatizó en una situación que denota la debilidad de las relaciones de confianza de esta institución con otras. El Ejército, para poder acercarse a la población o conocer sobre situaciones específicas, ha tenido que generar acercamientos con funcionarios de otras entidades, pero al mismo tiempo, pone en duda la confiabilidad de la información que tales funcionarios aportan, cuestionando su objetividad en temas que considera son solo de su competencia.

#### **c. Las instituciones públicas no confían en la población**

La desconfianza hacia la población es presentada principalmente bajo dos líneas. La primera, se encuentra asociada a la estigmatización de territorios o sectores sociales específicos como los defensores y defensoras de derechos humanos. La segunda, está asociada a los mecanismos de inclusión que representa la oferta institucional focalizada, concretamente en este caso, la oferta creada para las víctimas del conflicto armado.

La desconfianza manifestada a través de la estigmatización encuentra ejemplos específicos en diferentes territorios. Por ejemplo, en el corregimiento de Guachaca, jurisdicción de Santa Marta (Magdalena), la presencia y el control de Hernán Giraldo fue determinante para que este territorio sea cuestionado hasta la actualidad. En el municipio de Ituango (Antioquia) y el Nudo de Paramillo, la presencia histórica de la guerrilla de las FARC ha hecho que la estigmatización se encuentre en la base de muchos de los problemas que enfrenta la población para relacionarse con las instituciones públicas. Asimismo, la presencia de la guerrilla en el municipio de Ricaurte (Nariño) ha derivado en la estigmatización generalizada de sus pobladores como insurgentes.



En el taller que tuvo lugar en la ciudad de Medellín, se explicó que la estigmatización a los defensores y defensoras de derechos humanos es generalizada en Colombia. En el país, ser defensor “significa ser de izquierda”. Dado que se encuentran estigmatizados, no hay protección para ellos o se cuestiona el suministrarles protección. Los participantes indicaron que la estigmatización les ha causado gran daño a los defensores y defensoras de derechos humanos y que las iniciativas institucionales, como las campañas de legitimación de la labor, han surgido tras las solicitudes de los defensores y defensoras y no por efecto de políticas públicas orientadas específicamente a tal fin.

De hecho, en el mismo taller, se presentaron argumentos contrarios. El Ejército Nacional expuso que los grupos armados se están valiendo de las leyes que el Estado ha creado para hacerle una guerra jurídica al mismo, indicando además que muchas organizaciones no gubernamentales han sido fundadas con ese propósito. Estos argumentos que al ser usados de manera general, restan legitimidad a la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos del país que se han apoyado en formas organizativas como las ONG.

Igualmente, en el contexto de las movilizaciones sociales y de los procesos locales de protesta y resistencia a la instalación de proyectos mineros y energéticos en el Sur del Tolima, también se encontró que se genera estigmatización y en consecuencia riesgos para los líderes y las organizaciones sociales que participan de estas acciones colectivas.

Por otra parte, la oferta institucional creada para la atención a las víctimas del conflicto armado produjo expectativas en la población de acceder a la atención del Estado. Esto enfrenta a los funcionarios públicos a situaciones donde el principio

de buena fe de la declaración de victimización se pone en tela de juicio y se cuestiona la legitimidad de los procesos organizativos dinamizados por la misma Ley 1448 de 2011, donde se presume que la población que efectivamente es víctima ha desarrollado prácticas clientelares que anula la esencia de sus organizaciones.

En el departamento de Santander, se expuso que la implementación de la Ley se hace bajo prejuicios que recaen sobre la población víctima, presentándose situaciones de estigmatización de las personas que están amenazadas. Los prejuicios hacen que los funcionarios no partan del principio de buena fe para atender a la población que busca soluciones en las instituciones del Estado.

En el departamento de Huila, se expuso que a la oferta institucional creada para las víctimas, están accediendo personas que no tienen tal condición y en consecuencia, no deberían ser beneficiarios de ningún programa o apoyo. De hecho, las ayudas inmediatas entregadas por el municipio Campoalegre se están haciendo después de efectuar visitas domiciliarias a fin de verificar la condición de los declarantes. Afirman que en algunos casos, las personas hacen declaraciones por desplazamiento forzado u otros hechos victimizantes, se quedan un mes en el municipio y luego se van.

Los funcionarios públicos relataron que en Algeciras se presentan situaciones similares. La Personería Municipal en algunos casos, ha tenido que verificar “si a la persona le acontecieron los hechos victimizantes” para proceder con el registro. Plantean así que estas entidades se han visto en la necesidad de “hacer una valoración” de la condición de víctima. Afirman que “a veces les toca volverse inhumanos porque no tienen la capacidad para verificar”.





Con relación a los procesos organizativos, en departamentos como Córdoba se manifestaron dudas sobre la actuación de instancias como las Mesas de Participación<sup>8</sup>. Los funcionarios públicos no sienten confianza por prácticas que en algunos casos han mostrado relaciones clientelares o han buscado beneficios particulares. De esta manera, se plantea que la institucionalidad a veces no tiene confianza en los líderes que representan los procesos organizativos que allí convergen.

Los participantes en el taller realizado en Neiva profundizaron en una reflexión sobre la desconfianza que las instituciones y sus funcionarios públicos tienen de las víctimas a partir de diferentes experiencias. Se destacan algunas valoraciones que realizaron sobre procesos organizativos y líderes en dos municipios del departamento del Huila.

En el municipio de Campoalegre existen organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado que hacen gestión de proyectos, sin embargo, no se identifican y se posicionan públicamente como defensores o defensoras de derechos humanos. Esto se explica, según los funcionarios públicos, porque los beneficios y ayudas económicas se otorgan a través de atención inmediata y dichas organizaciones permanecen buscando recursos bajo esa lógica y no alentados por procesos de más largo aliento que reivindiquen componentes no económicos de reparación.

En el municipio de Algeciras (Huila), describen que existen intereses particulares dentro de las organizaciones, lo que lleva a que no haya consensos al interior de éstas o que se generen tensiones entre organizaciones. Afirman que los procesos asociativos de víctimas se enfrentan por

la gestión de proyectos, carecen de consenso y articulación, se confrontan a las instituciones, y aducen, que algunas podrían encontrarse inmersas en procesos legales por irregularidades que han sido denunciadas al interior de tales organizaciones.

### 3.1.1. Desarticulación

Uno de los problemas más relevantes que sobresale durante los encuentros con los nueve departamentos es el desconocimiento de los funcionarios públicos de la estructura del Estado del cual forman parte, incluyendo el desconocimiento de las responsabilidades y obligaciones legales y constitucionales que tiene cada una de las instituciones públicas. Y se torna aún más difícil cuando en razón de la desconfianza, las instituciones no logran coordinarse entre sí, ni logran niveles de articulación con las poblaciones a las cuales se deben.

#### a. Diferentes diagnósticos, diferentes intervenciones

Partir de diagnósticos compartidos para una intervención coordinada parece una fórmula básica para que las instituciones públicas desarrollen de manera armónica su trabajo. Sin embargo, éste que podría considerarse el punto de partida de la actuación institucional articulada, presenta algunos problemas.

En el departamento de Santander se encontró que no hay concertación sobre los escenarios de riesgo vigentes para los territorios. Existen discrepancias cuantitativas y cualitativas entre las

8. Artículo 193, Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.



diferentes instituciones que aún no logran conciliarse en una lectura unificada de lo que sucede en el tema de defensores y defensoras de derechos humanos. Cada entidad en su lectura presume tener la verdad sobre la situación y entra en contradicción con las demás; los participantes de los talleres reconocieron esta conducta como un obstáculo para el desarrollo de medidas fundamentalmente de prevención.

Una situación semejante se presenta en el departamento del Tolima. No hay articulación de las entidades públicas en la lectura de las problemáticas, existen ópticas diferentes para leer los mismos problemas y fenómenos. Hasta el momento en que se desarrolló el taller, cada entidad tenía sus datos sin que existiera una homologación de los mismos y la construcción de cifras oficiales unificadas. No obstante, se destaca la promoción de iniciativas que en la actualidad buscan soluciones a este problema.

En el departamento de Nariño también se llamó la atención frente a esta situación. Específicamente, se cuestionó la ausencia del Ejército en la elaboración de mapas de riesgo con énfasis preventivo, ya que sus intervenciones se centran en analizar las amenazas solo en los lugares donde existe mayor confluencia de actores armados para coordinar acciones militares, es decir, para intervenir donde ya se presentaron los fenómenos o situaciones que generan riesgos para la población y no antes.

En este mismo departamento, se enfatizó en la actuación del Cuerpo Especial de Policía que custodia el Oleoducto Trasandino, ya que permanece ausente de los diferentes escenarios donde se abordan temáticas inherentes a la situación de derechos humanos, lo que según el análisis presentado por los participantes, ha debilitado la

interlocución y el relacionamiento con las autoridades civiles de la zona.

Considerando lo anterior, las lecturas discrepantes o en competencia y la ausencia de instituciones clave en algunos análisis de fenómenos o situaciones de riesgo, determinan diferentes formas de intervención que de manera intencionada no logran conectarse y coordinarse entre sí, haciendo menos eficiente la actuación del Estado en los territorios.

#### **b. Comunicaciones débiles**

Esta es una dificultad que se expresa en todas las escalas territoriales. A pesar de los desarrollos en las tecnologías de la comunicación, la transmisión de la información de una entidad a otra se caracteriza por ser débil. Departamentos como Santander, Valle del Cauca, Huila y Nariño, llamaron la atención sobre este problema.

En Santander, se hace referencia a la falta de comunicación fluida entre los entes territoriales, enfatizando entre lo local y lo departamental, situación que fue expresada bajo la afirmación de que “no hay diálogo entre las instituciones”.

En el caso del Valle del Cauca, se conoció que existen pocos canales de comunicación entre las instituciones territoriales cuando se presentan situaciones de riesgo para defensores y defensoras de derechos humanos. De hecho, instituciones como el Ejército manifiestan que llegan a tener conocimiento sobre casos porque son informados desde el Ministerio de Defensa.

En otros casos, se encontró que las entidades territoriales desconocen la actuación que la Unidad Nacional de Protección (UNP) estaría adelantando en los municipios y el número de personas





protegidas que pertenecen a su jurisdicción. En el departamento del Huila, el taller permitió que un gobierno local conociera que en su municipio residía un líder sindical beneficiario de medidas de protección por parte de la UNP. A partir de esta situación, se hizo especial énfasis en la ausencia de comunicación y coordinación entre las entidades a nivel central y las territoriales.

En sintonía con lo anterior, la Policía de los departamentos de Nariño y Córdoba llamó la atención sobre la poca comunicación que existe con la UNP, ya que esta entidad no da conocer los resultados de las valoraciones del riesgo y las decisiones adoptadas en los Comités de Evaluación y Recomendación de Medidas (CERREM). Esta crítica toma en cuenta que la Policía, en muchos de esos casos, desarrolla las labores preventivas consignadas en el Decreto 4912 de 2011 y que con la implementación de medidas de protección por la UNP, podría valorar la reorientación de su trabajo e incluso levantar las medias preventivas si los casos lo ameritan.

La misma situación fue expuesta por otras entidades como la Defensoría del Pueblo de Atlántico, Santander y Magdalena Medio, y las Alcaldía de Montería y Medellín. En estos casos, la crítica se sustenta en que son entidades que remiten constantemente casos a la UNP para que sean valorados y se tramiten las medidas pertinentes. Sin embargo, después de enviadas las solicitudes, se pierde contacto con el caso y estas entidades no pueden dar respuesta a los solicitantes de medidas de protección sobre el desarrollo de su proceso, ven limitada su capacidad de hacer seguimiento a las solicitudes y los casos quedan desprovistos de acompañamiento.

En departamentos como Córdoba, esta situación pareciera profundizarse al encontrar que el En-

lace Territorial de la UNP para el territorio no recibe información periódica sobre los resultados de las evaluaciones de riesgo y asignación de medidas que se tramitan en el territorio que cubre. La información se maneja a nivel central en Bogotá y los resultados se entregan directamente a los solicitantes. Cuando se requiere información, el Enlace Territorial debe solicitarla a Bogotá.

### c. Falta coordinación de acciones

Departamentos como Antioquia, Atlántico, Córdoba, Santander y Valle del Cauca, reconocieron la existencia de dificultades de articulación entre las instituciones, incluso, en departamentos como Atlántico adicionalmente mencionaron la ausencia de interlocución con las organizaciones sociales. En el departamento de Nariño, se afirmó que la existencia de múltiples espacios institucionales dinamizados por la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y por la situación de orden público y derechos humanos, ha profundizado las dificultades de articulación, ya que se dispersan los esfuerzos.

Otras experiencias también ilustran esta dificultad. Por ejemplo, en la ciudad de Medellín los programas de protección que se encuentran bajo la dirección de dos Secretarías (Gobierno y Seguridad), no muestran coordinación entre sí aunque en ocasiones atienden la misma población objeto (víctimas y testigos en procesos judiciales). En la ciudad de Montería, el Hogar de Paso para población víctima del conflicto funciona a través de dos contratos diferentes con el mismo operador, uno de la Alcaldía y otro de la Gobernación de Córdoba, sin embargo, no existen sistemas de información compartidos ni métodos confiables de comunicación institucional para la coordinación de las acciones.



## 3.2. DÉFICITS EN LAS RUTAS DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN

En esta sección es importante destacar dos aspectos clave para entender el problema. El primero está asociado a la opinión generalizada de los funcionarios públicos en los diferentes departamentos de que con la creación de la UNP, las obligaciones y responsabilidades legales de protección recaen exclusivamente en esta entidad centralizada. El segundo, consecuencia del anterior, es que a nivel territorial -con algunas excepciones como es el caso de la ciudad de Medellín- las instituciones territoriales no han diseñado ni implementado rutas de protección ajustadas a los contextos de cada jurisdicción.

De manera reiterada, los participantes hicieron referencia a la descoordinación interinstitucional como una de las principales dificultades que afrontan en diferentes departamentos para desarrollar e implementar políticas públicas en materia de prevención y protección. Sin embargo, las falencias que aún tiene la ruta de protección ordinaria de la UNP, se profundizan por prácticas y déficits a nivel territorial, los cuales se verán a continuación.

### 3.2.1. Entidades desarticuladas

En el departamento del Valle del Cauca, los participantes indicaron que en los casos en que se hace necesario activar rutas de protección para personas en riesgo, la desarticulación entre las entidades públicas se hace notoria. Aducen que la respuesta más sólida la hacen desde las ciudades capitales porque cuentan con infraestructura y recursos para ello, sin embargo, cuando se trata de otros municipios, la relación con el departamento y la nación es muy débil. A esto se agrega

que a nivel territorial las entidades del Estado no han establecido canales de información y retroalimentación, y no hay vínculos claros para hacer gestiones o seguimiento de casos.

Por ejemplo, la Personería de Cali señaló la falta de apoyo y articulación con otras entidades frente a situaciones donde se requiere garantizar la protección de personas que no son la población objeto del Decreto 1225 de 2012, como la falta de claridad en los protocolos y entidades involucradas en procesos de protección de población desmovilizada.

En el departamento de Antioquia también se destacó que existe una respuesta más sólida en la capital, sin embargo, en los municipios no hay rutas o protocolos claros para la atención de población en riesgo. Se destacaron las situaciones que vienen presentándose en la región de Urabá donde las administraciones locales estarían proporcionando a personas en riesgo dinero para compra de tiquetes o tiquetes para que viajen a Medellín y reciban atención, por lo tanto, la oferta de esta ciudad se encuentra saturada. Existen niveles de coordinación aún incipientes entre la Gobernación de Antioquia y los municipios, pero se destaca la habilitación de algunos espacios de interlocución que podría prometer la adecuación de rutas territoriales de protección a futuro.

En el departamento del Huila también se hizo referencia a la actuación descoordinada de las entidades públicas y a la falta de claridad sobre las funciones que tiene cada institución. Esto ha generado mala información sobre los posibles beneficiarios de programas de protección y falsas





expectativas. Especialmente víctimas y desplazados son mal orientados y desconocen los requisitos y documentación que deben entregar para acceder a la oferta institucional.

A pesar de los esfuerzos de la UNP para descentralizarse gradualmente estableciendo Coordinaciones Territoriales y disponiendo Enlaces Territoriales en diferentes regiones del país, los funcionarios públicos aún la califican como una entidad bastante centralizada en Bogotá, lo que desde su perspectiva hace que el acceso a la ruta de protección no sea oportuno ni eficaz.

### 3.2.2. Bajos niveles de cualificación del personal en temas de protección

Se identificó que otro de los problemas más sensibles para que la ruta de protección ordinaria o urgente de la UNP no funcione de mejor manera, es la falta de conocimiento y formación de los funcionarios públicos a nivel territorial. Esta problemática fue identificada por los representantes de las instituciones de los departamentos de Atlántico, Magdalena, Santander, Córdoba, Antioquia, Huila y Nariño.

En el taller celebrado en Barranquilla, los funcionarios públicos de los departamentos de Atlántico y Magdalena señalaron que en varias ocasiones las acciones no se implementan por falta de recursos humanos dedicados y entrenados en los temas de protección.

En el departamento de Santander, agregaron que en la actualidad cuando se promueve en las entidades públicas todo un proceso de reestructuración y modernización, es aún difícil responder a lo que la normatividad exige. Indican que existe abundancia normativa y los funcionarios no lo-

gran actualizarse acorde a los cambios y no están en capacidad de responder a ello.

La falta de entrenamiento de los funcionarios públicos incide en el debilitamiento de la confianza de las relaciones de las instituciones con la población.

En Córdoba se expuso que no todo el personal de las entidades tiene manejo idóneo de los temas de prevención y protección. Los funcionarios públicos no conocen la normativa, la ruta de protección y el alcance de la misma para los casos que requieren respuestas inmediatas o que pueden seguir un proceso ordinario.

En los talleres con funcionarios de Antioquia y Valle del Cauca, se señaló que existe desconocimiento sobre la normativa de protección y las rutas ordinaria y urgente de la UNP. También hay falta de claridad sobre las competencias que cada institución pública tiene en el tema. Los funcionarios manifiestan la necesidad de conocer la oferta de cada una de las entidades como un paso necesario para avanzar en procesos de articulación y colaboración armónica para garantizar la protección a personas en riesgo.

Producto del desconocimiento y la falta de cualificación de los funcionarios, los solicitantes de protección “rotan” o “peregrinan” por diferentes instituciones ya que la primera orientación que reciben en las entidades territoriales es remitirse a otras entidades. Esta situación resalta el desconocimiento de las instituciones del procedimiento a seguir y de su capacidad de apoyar el trámite de solicitud de medidas de protección. Así mismo, algunas instituciones no tienen claramente definido el o los funcionarios que tendrían la responsabilidad de asumir este tipo de atención.



En el departamento de Huila también se identificó como problema el desconocimiento del marco jurídico, y adicionalmente se afirmó que los funcionarios no tienen habilidades para analizar el contexto. Argumentaron que a pesar de haberse realizado diversas capacitaciones sobre temas relacionados a derechos humanos y derecho internacional humanitario, los funcionarios no han logrado aprehender una diferenciación básica entre ambos conceptos.

El problema de escasa cualificación de los funcionarios públicos para la atención de personas en riesgo se profundiza además por otro fenómeno señalado en diferentes departamentos: la rotación de personal. La inestabilidad en la planta y contratistas de las instituciones del Estado generada con los cambios de gobierno, hace que los acumulados de conocimiento y la continuidad de procesos iniciados en una administración se vean interrumpidos o retrasados en la siguiente. Esta situación fue identificada en Córdoba, Antioquia, Santander, Huila y Nariño.

### 3.2.3. Destinación de recursos, voluntad política y omisión de responsabilidades en materia de protección

El principal argumento utilizado para justificar la ausencia de políticas públicas orientadas a la prevención y la protección a nivel territorial, o la ausencia de rutas y protocolos específicos para la atención a defensores y defensoras de derechos humanos, es la falta de recursos económicos para el desarrollo de acciones.

La destinación de recursos públicos, de acuerdo a los participantes, habla de la capacidad real que tienen las instituciones para operar. En el departamento del Atlántico, para explicar el por qué

no se implementan los planes que aspiran convertirse en política pública se utilizó la metáfora ilustrativa: “son letra muerta”.

Esta situación se manifiesta de diferentes formas: hogares de paso que tienen que cerrar sus puertas a beneficiarios, como en la ciudad de Cali (Valle del Cauca); Personerías Municipales con una alta demanda por parte de población desplazada, como las de Cartago (Valle del Cauca) y Puerto Wilches (Santander) que cuentan solo con dos funcionarios; falta de logística, infraestructura y dinero para reubicar menores de edad de zonas rurales aisladas en riesgo de reclutamiento forzado como es el caso de Ituango (Antioquia) o para trasladar víctimas de redes de trata de personas en zonas fronterizas como Ipiales (Nariño); plantas de personal reducidas en instituciones de municipios que pertenecen a categorías 5 y 6; departamentos con el 99% de sus municipios en categoría 6 y algunos intervenidos por Ley 550 como en Córdoba; entre otros.

Iniciativas para diseñar e implementar medidas transitorias de protección se han visto bloqueadas por la falta de recursos económicos. Se conoció que la Gobernación del Huila promovió discusiones al interior del Sub Comité de Prevención y Protección sobre la propuesta de proporcionar medidas de reubicación temporal a población en riesgo mientras se realizaba el procedimiento ordinario de la UNP. Si bien la iniciativa tuvo acogida por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), hasta ahora no ha sido puesta en marcha por falta de recursos económicos, argumentaron los funcionarios de ese departamento.

En el departamento de Nariño, sobre las limitantes de presupuesto público enfatizaron en la





atención que se brinda en la emergencia, específicamente a población desplazada por el conflicto armado. En este departamento se encuentran municipios como Taminango, Ipiales y El Rosario, que se caracterizan por ser receptores de población desplazada que en algunos de ellos podría llegar a representar más del 50% del total de la población. Los funcionarios públicos expresaron que este fenómeno sobrepasa la capacidad humana y presupuestal de las entidades públicas que tratan de reaccionar ante estas contingencias. Por tal razón, el enfoque de la prevención y la protección se encuentra bastante asociado a las dinámicas que impone el conflicto armado y al interés de evitar violaciones de derechos humanos en general.

Respecto a la escasa destinación de recursos para la protección, en el departamento del Valle de Cauca se expuso una hipótesis que lleva la discusión más allá del término “capacidad”: las iniciativas que no garantizan la satisfacción de necesidades a sectores que pueden aportar votos de manera significativa a los cargos de elección popular, no se encuentran en el primer renglón de las prioridades para orientar el trabajo y los recursos públicos. Esto a su vez sería determinante de la ausencia de personal cualificado para ciertos temas como la protección a defensores y defensoras de derechos humanos, de la inestabilidad del personal que rota tras el inicio de cada administración y de los fondos reducidos que se destinan para este tipo de atención. Departamentos como Atlántico y Santander también hicieron alusión a este fenómeno.

Ahora, específicamente en materia de protección ya sea en el marco de la Ley 1448 de 2011, de los Decretos 4912 de 2011 y 1225 de 2012 y de la Constitución Política Colombiana, es necesario enunciar la falta de consenso entre los funciona-

rios de los diferentes departamentos consultados alrededor de la obligatoriedad de entidades descentralizadas de garantizar tal derecho. La creación de la UNP en el año 2011 se ha constituido en uno de los argumentos clave, especialmente de algunas Alcaldías, para omitir las obligaciones legales y constitucionales que tienen en materia de protección. Esta tendencia se alimenta por la falta de cualificación de los funcionarios públicos, las redes clientelares, la ausencia de voluntad política y desconocimiento de la normatividad.

Esto conlleva además a una reflexión expuesta en el departamento de Antioquia sobre los derechos humanos en Colombia. Allí se afirmó que los derechos humanos son asumidos de manera residual y son incorporados a medida que las exigencias de organismos internacionales aparecen. Aún prima un enfoque de servicios, por ejemplo, el trabajo con las víctimas del conflicto no se orienta a la garantía de sus derechos sino a una atención caritativa a través de ayudas humanitarias. Todavía no se generan condiciones para un verdadero restablecimiento de esta población. Todas las discusiones sobre derechos humanos terminan siendo reducidas al comportamiento de las cifras de los homicidios.

En consonancia con lo anterior, entidades del Ministerio Público que trabajan en regiones históricamente complejas como Urabá, señalaron que a los defensores y defensoras de derechos humanos no les brindan la importancia que merecen. Al defensor de derechos humanos le prestan atención “cuando está muerto”. En la región se asume que existen falsas amenazas. De hecho, para que haya atención deben existir antecedentes de atentados o muertes. A veces el tratamiento que recibe este tipo de riesgos es orientado como si se tratara de contravenciones.



### 3.3. LOS RETOS AÚN NO RESUELTOS DE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE MECANISMOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL A NIVEL TERRITORIAL

---

La Ley de Víctimas y su implementación en Colombia imprimió una dinámica de organización y trabajo que a nivel territorial ha logrado avanzar en la constitución de instancias que buscan la articulación interinstitucional y la formulación de planes sobre los cuales se aspira operar, todo ello bajo principios como complementariedad y subsidiariedad.

Estos mecanismos de justicia transicional, según los funcionarios públicos de diferentes regiones del país, han sido asumidos de manera subsidiaria y bajo una lógica de rendición de cuentas. Aún no existe una apropiación de los mecanismos por parte de las entidades públicas responsables de dinamizar estos procesos a nivel territorial.

En departamentos como el Magdalena se resaltó que los Alcaldes no han asumido sus responsabilidades de convocar los Comités Territoriales de Justicia Transicional, ni de impulsar la creación de Sub Comités Técnicos que dinamicen el diseño y la implementación de una política pública en prevención, atención, asistencia y protección a las víctimas.

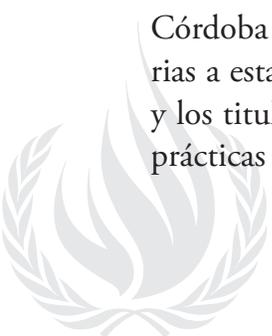
Sin embargo, en departamentos donde estas instancias ya existen, se llamó la atención en su falta de operatividad y en la ausencia de diferentes entidades. En Santander se destacó el distanciamiento que tiene de estos procesos la Procuraduría y el papel tímido que ha jugado la Comisión de Seguimiento del Ministerio Público. En Córdoba y Huila se conoció que las convocatorias a estas instancias no tienen buena recepción y los titulares de las entidades han adquirido las prácticas cada vez más cotidianas de no asistir o

de delegar a funcionarios que no se encuentran cualificados en el tema y que no tienen poder de decisión.

En materia de garantías de no repetición, los Sub Comités de Prevención y Protección tienen particular relevancia. No obstante, se destaca que su actuación estaría orientándose a dar respuesta a la emergencia, lo que desvirtúa por completo su carácter preventivo. Esto fue reconocido en el departamento de Córdoba donde adicionalmente se identificó como problema para la implementación de la Ley de Víctimas la falta de recursos económicos. Los funcionarios manifestaron desconocer cómo los entes territoriales están cumpliendo con tales obligaciones, más aún cuando algunos gobiernos locales no expresan interés en desarrollar políticas públicas para las víctimas, ya que éstas no generan dividendos o ingresos para el municipio.

En los diferentes departamentos consultados, con algunas excepciones en ciudades capitales, los presupuestos destinados para la implementación de la Ley 1448 de 2011 son reducidos, más aún si se considera el alto número de víctimas que tiene el país y la continuidad de expresiones del conflicto armado que generan a diario nuevos hechos victimizantes.

Por lo tanto, se pueden observar algunas situaciones que muestran los efectos de la falta de recursos económicos para implementar la Ley 1448: los municipios pequeños sujetos al principio de subsidiariedad dependen de los recursos que asigne el ente departamental, por ejemplo, en el Valle del Cauca; los municipios que





no cuentan con presupuesto específico para las víctimas del conflicto armado han desarrollado prácticas de adición de recursos a las líneas presupuestales establecidas por el Sistema General de Participaciones para construir un presupuesto general y emplear parte de éste en víctimas, por

ejemplo, en el departamento de Córdoba; existen planes de acción territorial formulados que trazan la forma de intervención en los territorios, pero no logran implementarse porque las instituciones operan de acuerdo al presupuesto y no al plan, por ejemplo, en Córdoba.

### 3.4. FALENCIAS EN LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

A continuación se presenta la compilación de diversas críticas frente a experiencias de prevención y protección a nivel territorial.

#### 3.4.1. Medidas preventivas

En el Decreto 4912 de 2011, se reconoce como medida de prevención a cargo de la Fuerza Pública el patrullaje, distinguido como una actividad “con un enfoque general, encaminada a asegurar la convivencia y seguridad ciudadana y dirigido a identificar, contrarrestar y neutralizar la amenaza”<sup>9</sup>. Igualmente, la revista policial definida como una “actividad desarrollada por la Policía Nacional con un enfoque particular, preventivo y disuasivo, encaminada a establecer una interlocución periódica con el solicitante de la medida”<sup>10</sup>.

De manera reiterada, diferentes intervenciones por parte de los representantes de los departamentos, distinguieron la desconfianza como una de las principales dificultades para la implementación de medidas preventivas. Como se vio en uno de los apartes anteriores, por diferentes razo-

nes la ciudadanía muestra distanciamiento de las instituciones del Estado, y en las zonas que han sufrido mayor afectación del conflicto armado, la brecha se torna aún mayor en las relaciones con la Fuerza Pública.

En el departamento del Magdalena, se conoció una experiencia donde la implementación de medidas preventivas por parte de la Policía se analizaba como inconveniente. Existían antecedentes de entrega de radios de comunicación a algunas comunidades, que en el concepto de algunos funcionarios públicos, era una acción que contribuiría a aumentar el riesgo de los beneficiarios de las medidas.

En el Valle del Cauca surgieron similares cuestionamientos. Incluso, los mismos miembros de la Policía reconocieron que los beneficiarios “se sienten incómodos” porque consideran que las medidas implementadas elevan su nivel de riesgo. Esto ha impulsado el desarrollo de otras estrategias como el monitoreo telefónico y el seguimiento presencial a cargo de efectivos de la SIJIN o la SIPOL que trabajan vestidos de civil. Sin embargo, lo que podría ser una solución a la

9. Decreto 4912 de 2011, artículo 10, literal c.

10. Decreto 4912 de 2011, artículo 10, literal d.



dificultad, no logra ser una práctica sostenida en el tiempo ya que solo se puede efectuar cuando hay disponibilidad del personal.

En el departamento de Córdoba, el Ministerio Público destacó que medidas como el Plan Padrino de la Policía Nacional no son efectivas porque en muchos casos la acción se concentra en la firma de las planillas de visita sin que los beneficiarios lleguen por lo menos a conocer el policial encargado de su seguridad.

Ocurre en otros casos que existen medidas de prevención asignadas en territorios donde la situación de orden público es compleja, en los cuales la Policía tiene dificultades para acceder. En el departamento del Huila, la Policía por lo general no puede desplazarse a zonas rurales y en consecuencia le piden a las personas que se acerquen a la Estación de Policía del casco urbano para llevar el control y el registro de quien se presume está siendo protegido. La restricción de sus desplazamientos a zona rural obedece en buena medida a una estrategia que busca evitar el “fuego amigo”, es decir, que se presenten confrontaciones con el Ejército.

En el Huila, la labor de prevención y protección de la Policía ha sido cuestionada en escenarios interinstitucionales como los Comités de Justicia Transicional. Frente a ello, miembros de la institución afirman que tienen dificultades para determinar dónde actuar acertadamente ya que no reciben a tiempo la información o las advertencias sobre situaciones de riesgo.

En Córdoba, la Policía también argumentó que tiene dificultades para garantizar medidas preventivas más eficientes debido al alto número de beneficiarios que tienen sus programas, muchos de los cuales hacen parte de procesos de Justicia y Paz.

### 3.4.2. Programa de Protección a Víctimas, Testigos e Intervinientes en Procesos Penales de la Fiscalía General de la Nación<sup>11</sup>

Con relación al Programa de Protección a Víctimas, Testigos e Intervinientes en Procesos Judiciales, se observó que los funcionarios públicos de los nueve departamentos poseen poco conocimiento sobre este programa de la Fiscalía. A excepción de la ciudad de Medellín, no se observan instituciones que mantengan una relación estrecha con la entidad judicial para coordinar acciones encaminadas a la protección.

Dentro de las experiencias que se dieron a conocer, en el departamento de Córdoba se referenciaron tres casos en los cuales los beneficiarios fueron reubicados en Brasil y España, decisión que representó para ellos el desarraigo y la desintegración de su núcleo familiar.

Diferentes reflexiones a lo largo de los talleres apuntaron al temor que sienten los posibles beneficiarios de las medidas en niveles de seguridad máximo o mediano<sup>12</sup>, porque representan una transformación sustancial de los hábitos y rutinas del protegido, como también el debilitamiento o

11. Resolución 0-5101 del 15 de agosto de 2008 “Por medio del cual se reglamenta el Programa de Protección y Asistencia a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el proceso penal de la Fiscalía General de la Nación”.

12. Ídem, artículo 22.





desintegración de las redes familiares, vecinales y sociales. En algunos casos de Córdoba, personas que postularon para este programa han decidido no aceptar las medidas asignadas, especialmente cuando se trata de reubicaciones. En el departamento de Antioquia, se referenciaron experiencias donde personas que ingresaron a régimen cerrado, escaparon de los sitios de reubicación y posteriormente fueron asesinadas.

En el departamento del Valle del Cauca, los asistentes afirmaron que el Programa de Protección a Víctimas, Testigos e Intervinientes en Procesos Judiciales, genera incertidumbre a los beneficiarios. Indicaron que hacen falta garantías para las víctimas y que su desarrollo no es ágil. Incluso, funcionarios de la Fiscalía referenciaron situaciones donde funcionarios de la misma entidad pagan una semana de hotel a una persona que le dio una declaración porque no contaba con protección.

El CTI afirmó que el Programa puede captar personas que tienen información primaria y que tras la valoración de la calidad del testimonio y la valoración del riesgo, podrían incluirse y activar la ruta de protección para desarrollar investigaciones en los casos de los activistas de derechos humanos. No obstante, la UNP indicó que ha tenido conocimiento de casos donde las personas “no creen en el Programa de la Fiscalía” y por lo tanto acuden a la UNP.

### 3.4.3. Programas locales o específicos de protección

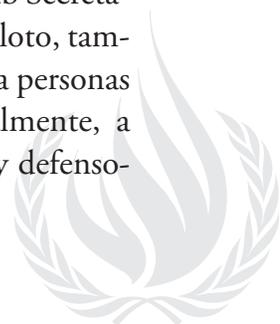
#### a. Plan Piloto

En la ciudad de Medellín, se encontró la experiencia conocida como el Plan Piloto, la cual fue

destacada como una experiencia positiva en materia de protección. Sin embargo, los funcionarios que participaron en el taller de Antioquia resaltaron como debilidad que dicho programa se haya construido en la práctica y no sea producto de un proceso participativo.

Igualmente, llamaron la atención sobre los resultados de las evaluaciones de riesgo, pues este programa es asumido como una medida transitoria hasta que los programas de la Fiscalía o la UNP asignen las medidas que correspondan. No obstante, se han presentado casos donde sus beneficiarios reciben valoraciones de riesgo ordinario, por ejemplo, cuando un proceso penal se encuentra avanzado. Estas situaciones obligan a las personas a suspender su colaboración con la justicia y a aumentar su nivel de riesgo ya que bajo estas circunstancias, tampoco cumplen con la condición de aportar a los procesos penales para estar dentro del programa de protección transitorio.

En la capital antioqueña se observó adicionalmente que se han establecido de manera más sólida canales de coordinación y colaboración material, logística y profesional con el Programa de la Fiscalía General de la Nación, dado que dos Secretarías concentran acciones con el objetivo de la desestructuración de redes o agrupaciones ilegales o a la captura de objetivos de alto valor. La Secretaría de Seguridad en materia de protección, bajo un convenio formalmente firmado con la Fiscalía, asume medidas transitorias para personas que solicitan ingreso al programa principalmente como testigos en procesos penales. La Secretaría de Gobierno a través de la Sub Secretaría de Derechos Humanos y del Plan Piloto, también garantiza medidas transitorias para personas que cumplen tal condición, adicionalmente, a víctimas, líderes, lideresas, defensores y defenso-



ras de derechos humanos. No obstante, para estos últimos no se observa un acuerdo igualmente formal con la UNP.

### b. Albergues y Hogares de Paso

A nivel territorial, en ciudades como Cali, Medellín, Montería y Pasto, se han dispuesto lugares que cumplen la función de albergues o lugares de paso para población desplazada o en riesgo, en los cuales se lograron identificar algunos problemas. Como se mencionó en el aparte anterior, la insuficiencia de recursos públicos destinados a la protección llevó a que las instalaciones de Cali tuvieran que cerrarse. La falta de coordinación interinstitucional entre lo local y lo departamental hace menos eficiente el servicio que se presta en la ciudad de Montería.

Sin embargo, en Medellín y Pasto los problemas señalados están asociados a las condiciones de seguridad que ofrecen estos sitios donde confluyen en calidad de beneficiarios personas de diferente procedencia, víctimas y victimarios, generando un entorno donde podría incrementar el nivel de riesgo.

Particularmente, en Medellín se indicó que los albergues de la Alcaldía están diseñados para recibir víctimas de desplazamiento forzado de fuera de la ciudad, víctimas de desplazamiento forzado intra urbano y víctimas de amenazas directas, como también, para beneficiarios del Plan Piloto y de la Secretaría de Seguridad, postulantes al programa de protección de Víctimas, Testigos e Intervinientes en Procesos Penales de la Fiscalía, incluso, para desmovilizados que son trasladados a estos sitios por la Fuerza Pública.

De acuerdo con los participantes, en el hogar de paso de Pasto que operan la Alcaldía y Pastoral

Social, estarían ingresando en calidad de víctimas personas que son responsables de hechos victimizantes. Esto ha generado temor en los beneficiarios y se ha tratado de solucionar con traslados a otros sitios de reubicación. Sin embargo, no existe un control y filtros previos que garanticen la no exposición de las víctimas al interior de estos sitios.

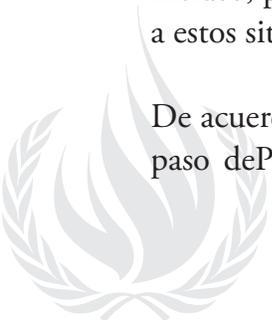
En el taller celebrado en Pasto, se citó la experiencia del municipio de Ricaurte en materia de albergues. Los potenciales beneficiarios se han negado a usarlos porque no se sienten seguros en ellos. Además consideran inconveniente su ocupación con fines de protección ya que fueron construidos lejos de la cabecera municipal.

### c. Reubicaciones de emergencia

En la región de Urabá, departamento de Antioquia, se logró identificar que algunos municipios (Apartadó, Turbo, Carepa y Chigorodó) han adoptado como práctica frecuente la entrega de “ayudas” de transporte para que las personas que manifiestan estar en un riesgo inminente, salgan del territorio sin garantías de arriendo o manutención. Estas iniciativas no poseen criterios o lineamientos de lo que sería una reubicación formal a razón del riesgo, también, carecen de coordinación interinstitucional en los lugares donde se desplazan las víctimas. A su vez, esto ha generado efectos negativos, citados atrás, como el aumento de la demanda de atención y protección en la ciudad de Medellín y la saturación del sistema de protección de la capital departamental.

### d. Prevención del reclutamiento y protección a menores desmovilizados

En el departamento de Antioquia se llamó la atención de manera reiterada sobre dificultades





que se presentan para la prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, y de la protección de menores desvinculados de grupos armados ilegales. Los funcionarios señalaron que entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que tienen la responsabilidad de atender esta población, registran varios problemas porque no se ajustan al contexto de la ciudad y el departamento.

En primer lugar, la atención solo la realizan a desvinculados de la guerrilla o a población remitida por el Ejército Nacional. En segundo lugar, si los desvinculados eran miembros de los grupos armados post desmovilización no son atendidos. En tercer lugar, si se trata de niños, niñas o adolescentes en riesgo de reclutamiento en el contexto urbano no son acogidos y si eventualmente logran alguna medida de protección, los aíslan de su núcleo familiar.

En el municipio de Ituango también indicaron que existe un alto riesgo de reclutamiento de menores de edad. En estos casos, los menores son entregados al Ejército o llevados a la Comisaría de Familia. Dentro de las medidas adoptadas en el municipio se arrendó con la autorización del ICBF una vivienda frente a la base militar para llevar los menores transitoriamente; allí la policía de infancia y adolescencia presta apoyos en seguridad y protección. Sin embargo, en casos urgentes cuando necesitan sacarlos del territorio no cuentan con la logística necesaria, como un helicóptero que permita reaccionar con prontitud. La remisión se realiza a la ciudad de Medellín donde se presentan demoras con la asignación de cupos en el ICBF o en algunos casos han negado la atención bajo el argumento que “todos los cupos del departamento son de Ituango”.

#### 3.4.4. Medidas de Protección en el marco de los Decretos 4912/11 y 1225/12

Durante el proceso de solicitud hasta la implementación de medidas de protección a defensores y defensoras de derechos humanos contempladas en los Decretos 4912 de 2011 y 1225 de 2012, los funcionarios públicos de los nueve departamentos destacaron problemas que impiden un trabajo más efectivo y pertinente con esta población de especial protección constitucional.

##### a. Acceso a la ruta de protección

Como se indicó en otro aparte, uno de los principales problemas para la protección es que los funcionarios públicos desconocen la normatividad y las responsabilidades que en la materia tienen cada una de las instituciones. Sin embargo, en esta sección se pretende resaltar el desconocimiento que de la ruta de protección tienen los beneficiarios o los potenciales beneficiarios de medidas de protección, como un problema significativo para acceder a la misma.

Si bien en algunas regiones del país como Nariño, la UNP ha iniciado procesos de socialización de la ruta de protección, en otros departamentos es ésta una falencia importante. En Antioquia por ejemplo, se señaló que el conocimiento puede permitirle a los posibles beneficiarios el acceso en determinadas situaciones y les daría elementos para la exigibilidad de sus derechos. Sin embargo, son pocos los funcionarios públicos que han incorporado en su lenguaje la protección como un derecho y por el contrario, la consideran un servicio que presta la UNP.



La población objeto de los Decretos 4912 de 2011 y 1225 de 2012, en muchas ocasiones no tiene la formación educativa o la asesoría adecuada para diligenciar el formato de solicitud de medidas, en consecuencia, se presentan casos donde se ingresa información errada que impide el normal desarrollo del proceso. En el departamento de Santander por ejemplo, señalaron que es recurrente que las direcciones se consignen equivocadamente y a la hora de practicar el estudio de riesgo no se logra ubicar al solicitante.

Igualmente, la imprecisión en la información suministrada en las solicitudes podría no proporcionar claridades sobre el lugar de residencia vigente del solicitante. En consecuencia, personas que se desplazaron de la zona de riesgo son evaluadas por fuera de dichos entornos y los resultados arrojan riesgo ordinario. No obstante, esta dificultad puede obedecer al mal diligenciamiento de una solicitud, pero también a la pericia del analista a la hora de practicar la entrevista y de verificar la información allí consignada. Situaciones con estas características fueron referenciadas en el departamento del Huila.

#### **b. Centralización de la ruta de protección**

De manera reiterada los funcionarios indicaron que la ruta de protección de la UNP aún se encuentra bastante centralizada en la ciudad de Bogotá. En consecuencia, no hay un acceso oportuno y eficaz a la misma, situación que se encuentra asociada también a las dificultades de articulación interinstitucional vistas atrás.

Como se indicó anteriormente, las instituciones a nivel territorial destacaron la importancia de las Coordinaciones y Enlaces Territoriales que ha asignado la UNP a diferentes regiones del país. Sin embargo, afirman que al momento de

remitir un caso a éstos o a nivel central, pierden el contacto con el caso y la capacidad de seguimiento y acompañamiento a los solicitantes. Esto se destacó en Atlántico, Antioquia, Córdoba y Santander.

En el departamento del Huila, se identificó además que hace falta claridad sobre la ruta a nivel territorial argumentando que ésta no se ajusta a las necesidades locales, por ejemplo, a situaciones de riesgo colectivas para comunidades étnicas.

#### **c. Los tiempos del proceso y medidas inconvenientes**

Diferentes departamentos hicieron referencia a la lentitud del proceso desde el momento en que se diligencian las solicitudes. Antioquia y Huila enfatizaron que los periodos suelen ser muy prolongados hasta que se materializan las medidas que son asignadas por el CERREM.

Ahora bien, en el momento en que se asignan las medidas, también se identifican varias dificultades. Una de ellas es que los beneficiarios en muchos casos no tienen claridades sobre la temporalidad de lo adjudicado. Otra dificultad que se citó fue con relación a zonas de orden público complejo, donde se afirma que la UNP tiene limitantes para proporcionar medidas de protección diferentes a la reubicación.

En contextos urbanos complejos como el de Medellín y con liderazgos de alta visibilidad, se indicó que las medidas como los avantel o las rondas policiales incrementan el nivel de riesgo de los protegidos. En zonas rurales apartadas del departamento del Huila, se indicó que hay asignación de celulares donde no se cuenta con cobertura de los operadores telefónicos. También se referenció la entrega masiva de chalecos blindados a benefi-





ciarios que por condiciones climáticas o por falta de sensibilización sobre el uso de los mismos, no los emplean. En el departamento de Santander se expuso como dificultad el hecho que la protección se encuentre en un alto porcentaje contratada con operadores privados a los cuales las autoridades no conocen y por ende, no tiene ningún tipo de contacto, coordinación y articulación.

En los departamentos de Córdoba y Valle del Cauca se llamó la atención sobre la debilidad de las medidas complementarias. En el primero, se destacó la necesidad de un acompañamiento en materia de alimentación, salud y fundamentalmente en atención psicosocial para el protegido y su núcleo familiar. En el segundo, el énfasis también estuvo en la atención psicosocial y la frágil articulación y lineamientos que poseen las Secre-

tarías de Salud para garantizar las medidas complementarias. Los beneficiarios están recibiendo atención a través de las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) sin que exista retroalimentación sobre el proceso que tiene cada uno de los casos, restando a la pretensión de garantizar medidas de protección idóneas.

En el departamento de Córdoba se expuso que han ocurrido atentados contra la vida y la integridad de personas a las que meses antes les fueron retiradas sus medidas de protección. Igualmente, se expuso que la UNP ha retirado medidas a personas que han hecho solicitudes de protección al Programa de Víctimas, Testigos e Intervinientes en Procesos Penales de la Fiscalía, sin previa respuesta de inclusión o exclusión por parte de dicha entidad.

### 3.5. INVESTIGACIÓN, JUDICIALIZACIÓN, SANCIÓN Y DESACTIVACIÓN DE LOS FACTORES GENERADORES DE RIESGO

---

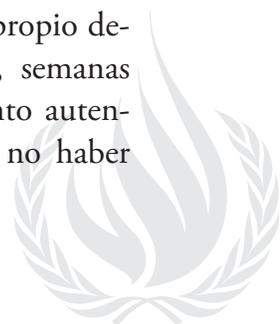
La Fiscalía en el departamento de Antioquia reconoció que la ausencia de castigo y sanción frente a los victimarios genera impunidad. En este departamento como también en Huila, Nariño, Santander, Tolima y Valle del Cauca, los participantes destacaron la necesidad de superar la impunidad para avanzar en soluciones estructurales de los fenómenos de agresión y vulnerabilidad de víctimas, líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos.

En ese sentido, los participantes hicieron énfasis en que existe una profunda dificultad en la presentación de denuncias por parte de la población. Sin embargo, en los casos donde se existe disposición para hacerlo, a las personas las ponen a transitar entre una y otra entidad sin que les re-

suelvan su situación. En el departamento de Santander se afirma que en el caso de las denuncias, las personas pueden ir y venir varias veces entre una Inspección de Policía y la Fiscalía.

En el departamento del Valle del Cauca, varias intervenciones de los participantes reconocieron como dificultad los bajos niveles de denuncia penal que existen en el departamento asociados a dos aspectos fundamentalmente: el miedo y la congestión.

Hay procesos que inician con la declaración de un testigo donde logran con nombre propio determinar un indiciado, sin embargo, semanas después, los testigos con un documento autenticado ante notario público, afirman no haber



dado tales declaraciones. Comúnmente, estas decisiones están antecedidas por llamadas o mensajes amenazantes. El miedo hace que las personas no denuncien o si han decidido hacerlo, los obliga a retirarse de los procesos afectando los resultados en las investigaciones.

En el departamento del Huila también relacionaron situaciones similares, por ejemplo, cuando se presentan desplazamientos forzados. El hecho de que los familiares de las víctimas queden viviendo en el lugar de expulsión los obliga a que no se haga ningún tipo de denuncia por temor a las represalias contra dichas familias. En el departamento del Tolima, de la zona sur donde existe fuerte influencia de las FARC, no se conocen denuncias porque la institucionalidad no puede ingresar y las personas no salen a interponerlas. En el departamento de Córdoba, los reclamantes de tierras que han presenciado numerosos homicidios de líderes, prefieren omitir información sobre situaciones de riesgo ante todas las instituciones, incluida la Fiscalía. Reacciones similares se presentan en todo el país con relación a casos de reclutamiento forzado, extorsión y secuestro, donde el miedo es el factor que inhibe la denuncia.

Además del temor, los funcionarios públicos señalaron que las víctimas de hechos delictivos valoran que el procedimiento es extenso y demorado y en pocas situaciones se llega a resultados concretos.

Con relación a la congestión, en el Valle del Cauca la Fiscalía reconoció que existe una percepción bastante generalizada: “el comentario es que la Fiscalía no hace nada”. Al respecto, señalan que la criminalidad es alta y las capturas que se realizan en flagrancia implican una dinámica de trabajo

en lo urgente. Llamaron la atención sobre la congestión y el represamiento de casos en el Sistema Penal Acusatorio donde se necesita incrementar la cantidad de personal que interviene en estos procesos, por ejemplo, investigadores, defensores y jueces. Particularmente, el CTI de la Fiscalía indicó que es necesario renovar el modelo investigativo con recursos tecnológicos, económicos, capacitación y profesionalización del personal.

Igualmente, la Fiscalía llamó la atención sobre el tipo de denuncias que recibe. En los casos de amenaza, indica que la mayoría están asociados a problemas vecinales e interpersonales. Específicamente frente a los defensores y defensoras de derechos humanos, indica que pueden existir dos posibilidades: 1. Cuando tienen una vulneración a sus derechos no denuncian ante la Fiscalía porque no existe la confianza en la institución para hacerlo. 2. Sus denuncias son elevadas ante autoridades civiles como gobernaciones, personerías o vicepresidencia de la república, o ante organizaciones no gubernamentales porque necesitan visibilizar públicamente su situación.

Frente a esto, la valoración que realiza la Fiscalía es que los defensores estarían transitando la ruta al revés, ya que desde el nivel central, los casos terminan siendo remitidos a la Fiscalía para que los investigue sin insumos claros y concretos.

En el departamento de Nariño, el CTI argumentó que en la actualidad solo se están adelantando acciones para casos de violación de derechos humanos de sindicalistas que llegan por asignación y homicidios de docentes. En casos ocurridos en la década pasada, identifican como dificultad la ausencia de testigos, y en casos ocurridos recientemente, el temor a represalias por rendir declaraciones.





En el departamento de Santander, la Seccional de Inteligencia de la Policía Nacional (SIPOL) cuestionó la actuación de la Fiscalía por archivar en muchos casos, la información que entregan cuando obtienen resultados en las investigacio-

nes asignadas. Igualmente, cuestionaron que la Fiscalía no informe a otras entidades los resultados de sus investigaciones cuando éstas logran prosperar.

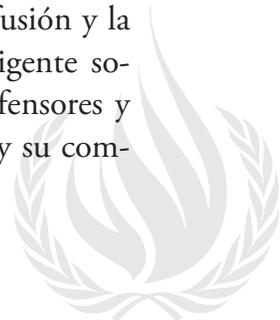
## RECOMENDACIONES

El marco normativo de protección vigente, diseñado a partir de un proceso que contempló un espacio de participación a las organizaciones de la Sociedad Civil, constituye un avance importante en esta materia y evidencia interés por parte del Estado colombiano en atender esta problemática. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el marco del Acuerdo suscrito en Ginebra (Suiza) el 29 de noviembre de 1996 por el Gobierno colombiano y la Organización de las Naciones Unidas, ha incluido como una de las prioridades de su acción a los defensores y defensoras de derechos humanos. Siendo la observación de su situación una de las estrategias definidas, la Oficina considera pertinente señalar algunos aspectos puntuales que deben ser tenidos en cuenta para el mejoramiento de la respuesta estatal a las necesidades del fortalecimiento de las garantías para quienes realizan su labor en la defensa de los derechos humanos.

Considerando la situación observada durante los talleres regionales, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia:

- Reconoce los esfuerzos del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional Protección para la materialización de un Programa de Prevención y Protección a nivel nacional.

- Recuerda a las instituciones del Estado y entes territoriales sus obligaciones legales y constitucionales en materia de prevención y protección, y la importancia de demostrar su compromiso con la garantía del derecho a la protección de los defensores y defensoras de derechos humanos en el país.
- Igualmente, recuerda la importancia de los instrumentos de justicia transicional que serán un mecanismo eficaz si se cuenta con el compromiso de las instituciones del Estado en el restablecimiento de los derechos de las víctimas y en garantizar la no repetición.
- Por lo tanto, hace un llamado a las instituciones responsables de la protección integral y la prevención de posibles violaciones a los derechos humanos de personas, grupos o comunidades que se encuentran en riesgo según lo determina el Decreto 4912 de 2011 y la Ley 1448 de 2011, sin exclusión, a construir mecanismos a nivel territorial para la garantía de los derechos a la protección y a la no repetición de hechos victimizantes.
- Insta a las instituciones del Estado a fortalecer la coordinación nación – territorio a través de la asesoría técnica, la difusión y la promoción de la normatividad vigente sobre prevención y protección a defensores y defensoras de derechos humanos y su com-

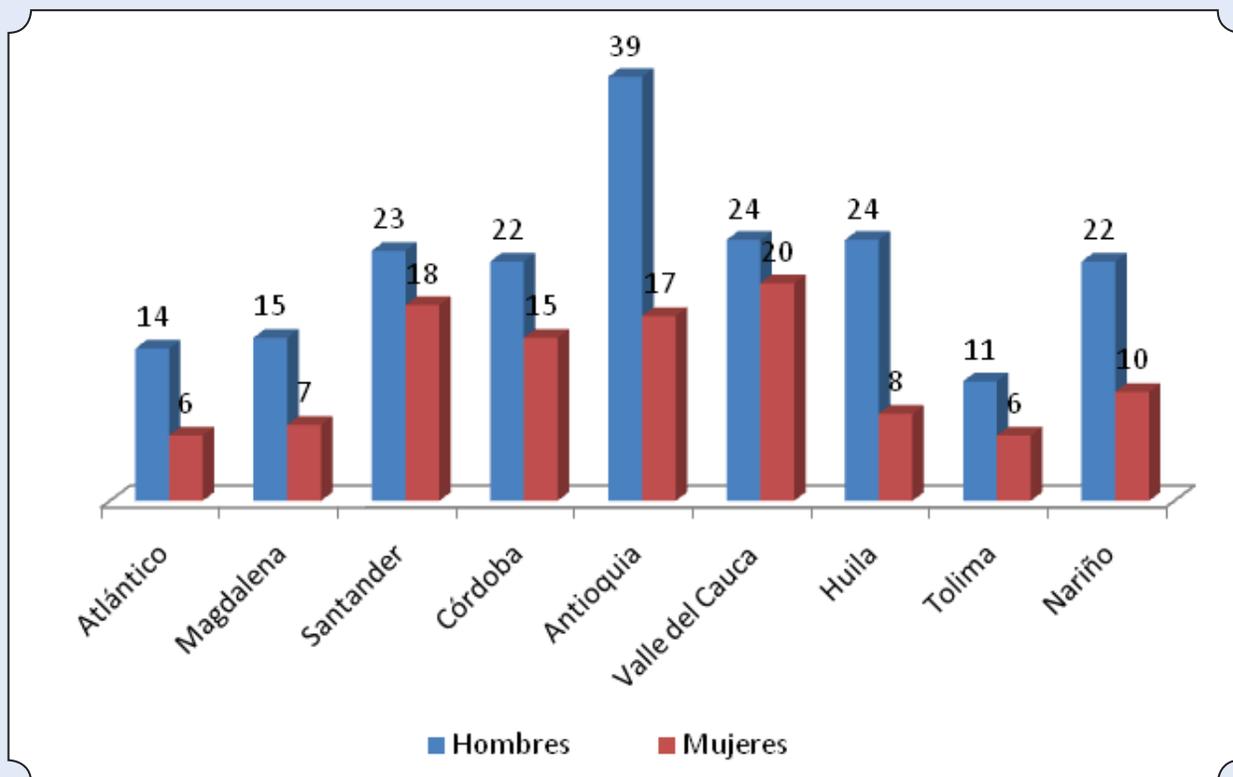


plementariedad con la implementación de la Ley de Víctimas. Urge también a las instituciones a fortalecer de las competencias de los funcionarios públicos en estos temas.

- Hace un llamado a los municipios y departamentos que aún no formulan los planes de contingencia, los planes de prevención y los planes de acción territorial, para que con celeridad contribuyan a la formalización de mecanismos orientados a prevenir y atender situaciones de riesgo por posibles violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.
- Insta a las instituciones del Estado a fortalecer los escenarios de coordinación interinstitucional orientados a la caracterización de riesgos y determinación de acciones en el orden territorial, para que en correspondencia con los principios de complementariedad y subsidiariedad, se logre la implementación de tales decisiones.
- Alienta a los gobiernos locales y departamentales a crear y/o dinamizar los escenarios o mecanismos para la interlocución con la sociedad civil, fundamentalmente con las plataformas, movimientos y organizaciones defensoras de derechos humanos que tienen presencia en su jurisdicción.
- Invita a la Fiscalía General de la Nación a que fortalezca sus acciones en la lucha contra la impunidad por las violaciones a los derechos humanos y los delitos cometidos contra defensores de derechos humanos, estableciendo objetivos claros y medibles, a través de la formulación de parámetros e incentivos sobre el desempeño interno que permitan un avance tangible en las investigaciones e imputaciones en casos de afectaciones contra defensores de derechos humanos.
- Asimismo, recomienda a la Fiscalía General de la Nación que se adelante la implementación de la metodología de investigación asociada de casos y el análisis contextual para adelantar investigaciones que contribuyan a una efectiva desactivación de los factores generadores del riesgo de los defensores y defensoras de derechos humanos en el país.
- Recomienda a la Unidad Nacional de Protección, como cabeza del programa de protección, asumir el liderazgo de la coordinación interinstitucional en el orden territorial para el diseño de rutas y protocolos de protección local y departamental, que complementaria y subsidiariamente aporten al fortalecimiento del citado programa. Exhorta a las autoridades territoriales a participar de este proceso de manera activa.
- Igualmente, recomienda a la Unidad Nacional de Protección que mejore los mecanismos para la solicitud, valoración e implementación de medidas de protección de carácter colectivo.
- Insta al Ministerio Público a que implemente un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de las instituciones concernidas en el programa de prevención y protección, fundamentalmente al reconocimiento legítimo de la labor de defensa de los derechos humanos y a la garantía efectiva del derecho a la protección de los defensores y defensoras en consonancia con la Directiva Presidencial 007 de 1999 y la Directiva 012 de 2010 de la Procuraduría General de la Nación.

# ANEXO

**Gráfica N° 1**  
*Participantes por Departamento*

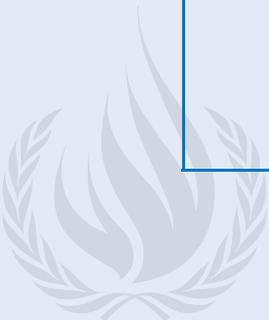


Fuente: *Proyecto Defensores de Derechos Humanos. Financiado por Gobierno de Suecia.*



**Tabla N°1**  
*Cronograma de talleres y entes territoriales invitados*

CIUDADES SEDE DE LOS TALLERES	FECHAS	DEPATAMENTOS INVITADOS	MUNICIPIOS INVITADOS
1. <b>Barranquilla</b>	Diciembre 4 y 5 de 2013	Atlántico	Barranquilla Soledad Puerto Colombia Malambo Galapa
		Magdalena	Santa Marta Zona Bananera Chivolo Sabanas de San Ángel
2. <b>Bucaramanga</b>	Enero 23 y 24 de 2014	Santander	Barrancabermeja Bucaramanga Puerto Wilches Sabana de Torres Piedecuesta Girón Charalá Floridablanca San Gil
3. <b>Montería</b>	Enero 30 y 31 de 2014	Córdoba	Montería Planeta Rica Puerto Libertador Tierralta Pueblo Nuevo Montelíbano La Apartada Valencia
4. <b>Medellín</b>	Febrero 6 y 7 de 2014	Antioquia	Medellín Apartadó Carepa Turbo Caucasia El Bagre Ituango



<b>5. Cali</b>	Febrero 13 y 14 de 2014	Valle del Cauca	Cali Jamundí Buenaventura Tuluá Florida Cartago Palmira
<b>6. Neiva</b>	Febrero 20 y 21 de 2014	Huila	Neiva Pitalito Garzón La Plata Algeciras Campoalegre
		Tolima	Ibagué Guamo Coyaima Ataco Chaparral Cajamarca
<b>7. Pasto</b>	Febrero 27 y 28 de 2014	Nariño	Pasto Tumaco. Barbacoas. Ricaurte. Tuquerres Samaniego Sandóná Taminango

Fuente: *Proyecto Defensores de Derechos Humanos. Financiado por Gobierno de Suecia.*



# Mapa N° 1

Talleres realizados en el país



Fuente: Proyecto Defensores de Derechos Humanos. Financiado por Gobierno de Suecia





