

Observaciones y Recomendaciones al
Programa de Protección de Personas de
Especial Protección del Estado en Colombia.



**Defensoría
del Pueblo**

COLOMBIA

TABLA DE CONTENIDO.

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN	4
2. DIAGNÓSTICO.	5
A. Dificultades de acceso al programa de protección.	5
- Tratamiento extemporáneo a los solicitantes.	
- Exigibilidad de requisitos adicionales a los establecidos.	
- Falta de articulación institucional para la recolección de información.	
B. Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información - CTRAI.	6
- Falta de pericia al evaluar el nexo de causalidad.	
C. Aplicación de protocolos y mecanismos técnicos para la valoración de riesgo.	7
D. Dificultades frente a la eficacia y eficiencia en la implementación de medidas de protección.	10
- Trámite Ordinario	
- Trámite de Emergencia	
E. De las medidas implementadas a los protegidos.	11
F. Dificultades en el seguimiento de medidas y demoras en las evaluaciones por temporalidad.	12
G. Otras Observaciones Detentadas por la Defensoría del Pueblo.	12
3. RECOMENDACIONES A LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.	13

2. DIAGNOSTICO.

A. Dificultades de acceso al programa de protección.

Dentro del subproceso de atención y trámite de peticiones que adelanta la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo se ha identificado una serie de dificultades para que las personas cuya vida e integridad personal que se encuentran en una situación de riesgo, puedan acceder al programa de protección.

Dentro de las dificultades, encontramos las siguientes:

- **Tratamiento extemporáneo a los solicitantes.** Si bien el trámite de protección debe ser ágil y oportuno, se percibe que la ruta de protección en algunas ocasiones, tarda más de 6 meses para activarse; así se evidenció en el caso de la solicitud de protección elevada por la Red de Derechos Humanos del Suroccidente Colombiano, para los líderes estudiantiles de la Universidad del Valle, amenazados por grupos armados ilegales, la cual a pesar de haber sido puesta en conocimiento de la Unidad Nacional de Protección en el mes de marzo de 2014, fue tramitada y presentada al Grupo de Valoración Preliminar en la sesión 07 del 17 de febrero de 2015, es decir casi un año después.

Otro caso se presentó en el proceso de negociación entre la movilización de mujeres afrodescendientes del Norte del Cauca y el Gobierno Nacional, llevado a cabo en el mes de noviembre de 2014, en el cual la Unidad Nacional de Protección, dentro del marco de los compromisos y acuerdos establecidos en materia de protección, dispuso implementar medidas por trámite de emergencia a las lideresas y algunas mujeres que refirieron situaciones de riesgo. Solo hasta la presentación del informe de seguimiento, esto es, el 14 de enero de 2015, la Unidad informó que dejó de implementar las medidas a 12 mujeres por dos incomprensibles circunstancias: que las afectadas no allegaron un certificado de pertenencia a la población objeto y, porque no encontraron datos de contacto.

Estos escenarios ponen en mayor riesgo a las víctimas, quienes se ven obligadas a hacer públicas las amenazas de las que han venido siendo objeto, o a desistir de su solicitud de la medida para evitar los riesgos que ello implicaría.

- **Exigibilidad de requisitos adicionales a los establecidos.** Debido al desconocimiento de las normas, y especialmente de la “presunción constitucional del riesgo” que protege a la población en situación de desplazamiento, establecida por la Corte Constitucional en el Auto 200 de 2007, al igual que la presunción de riesgo que aplica para mujeres y reclamantes de restitución de tierras, se exige a los solicitantes cumplir con requisitos que no están previamente establecidos, como la presentación de la denuncia ante la Fiscalía General de la Nación. Esto dificulta el acceso a un trámite que, se supone, debe ser expedito e inmediato para garantizar la vida e integridad de estas poblaciones. Algunas de ellas deciden cumplir con este requisito sin tener que hacerlo, con la consecuente demora del trámite, pero otras desisten de continuar su solicitud ante este tipo de exigencias, en muchas ocasiones por la misma naturaleza de los factores

devoluciones en donde tengan incidencia los órganos de control en defensa de los derechos de los peticionarios.

C. Aplicación de protocolos y mecanismos técnicos para la valoración de riesgo.

En algunos casos, quienes realizan los análisis de riesgo presentan notorias falencias en la evaluación, debido a la falta de preparación del caso y la ausencia de criterios de valoración.

Se ha observado que algunos de ellos no acuden al territorio en donde deben realizar sus actividades de campo, se limitan a realizar la verificación de los hechos por medio de llamadas telefónicas, o en su defecto, convocando a los solicitantes fuera del área en que se moviliza. A nuestro modo de ver, el analista pierde la percepción de riesgo real en el territorio por ausencia de información de contexto.

Estimamos que las visitas “in situ” deben primar en el análisis de los casos que son presentados ante el Grupo de Valoración Preliminar, pues de no hacerlo dificulta establecer la situación real de vulnerabilidad del peticionario.

Adicionalmente, los analistas deben observar permanente aplicación de mecanismos y protocolos técnicos para la valoración de riesgo, bajo los siguientes elementos:

- ✓ El reconocimiento de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de todos los ciudadanos debe acatarse conforme al ordenamiento jurídico del país. Deben evitarse lecturas subjetivas que puedan llevar a decisiones equívocas.
- ✓ La aplicación de Autos y Sentencias de la Corte Constitucional que ha establecido a lo largo de su jurisprudencia y de los autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 - mediante la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado-, que es obligación de las instituciones del Estado colombiano establecer programas y medidas de protección que respondan proporcionalmente a su nivel de riesgo, el cual se incrementa por su situación particular de vulnerabilidad; situación que al parecer es de desconocimiento de los analistas de protección al hacer la respectiva valoración de riesgo, puesto que en muchas ocasiones se ha dejado de aplicar la citada presunción y de implementar medidas por el denominado trámite de emergencia.
- ✓ La aplicación de los Autos 092 de 2008 y 098 de 2013, de la H, Corte Constitucional, respecto a las observaciones consignadas en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan en favor de la población desplazada por el conflicto armado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los autos 200 de 2007 y 092 de 2008.

fragmentación del proceso organizativo con el propósito de interferir en la restitución del territorio despojado.

Estos dos factores permiten identificar el escenario actual de riesgo de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó, que han afrontado procesos violentos y persecuciones en medio del avance de la recuperación integral del territorio. Habitantes y líderes de las comunidades de Apartadó, Caño Manso, Cetino-La Nevera, Costa de Oro, Costa Azul, Caracolí, El Guamo, Llano Rico, Brisas, Caño Claro y Andalucía han recibido amenazas y se mantiene la presión ejercida por el grupo armado post desmovilización de las AGC presente en el territorio.

Ante las acciones de algunas comunidades para recuperar terrenos perdidos, sacar el ganado de tierras colectivas o abrirse espacio entre los extensos cultivos de palma para forjar un espacio vital, miembros de las AGC han proferido amenazas, agredido a líderes y lideresas y confinado a las comunidades. (...)

Las comunidades del resguardo de Urada Jiguamiandó se encuentran en una especial situación de riesgo debido a la presencia de grupos armados ilegales dentro del territorio de resguardo como en zonas limítrofes, lo que ha traído graves consecuencias como el incremento de áreas con cultivos de coca, la minería ilegal, la explotación ilegal de madera y disputas por el control de esta zona que comunica con Murindó, el río Atrato, el cañón del río Sucio, Pavarandó y Mutatá.”

No obstante, la situación de riesgo en que se encuentran estas comunidades, la cual, inclusive, es de público conocimiento, durante la sesión del Grupo de Valoración Preliminar del 24 de febrero de este 2015, se presentaron 11 casos de reclamantes de tierras de estos territorios con una matriz de riesgo ordinario (casos 11-12 y 14-21 de la agenda).

Al estudiar el caso, los Delegados del Grupo recomendaron al analista tener en cuenta el contexto de la zona y no solo valorar el hecho de la ausencia de amenazas directas en contra de los evaluados, sin embargo, el analista mantuvo su posición de valorarlos con nivel de riesgo ordinario, frente a lo cual la Defensoría del Pueblo le dio a conocer la nota de seguimiento antes citada y solicitó a los delegados con voz y voto, pedir la revisión de los casos con base en este nuevo insumo.

Por tal razón, los miembros que hacen parte del Grupo de Valoración Preliminar decidieron apartarse de la calificación del analista y elevar la matriz, ponderando el riesgo de los afectados como extraordinario.

Como se puede observar, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría busca prevenir y proteger la vulneración de derechos humanos, situación que en varias ocasiones son omitidas por los analistas de protección, al valorar contextos y antecedentes para la población sujeta a evaluación de riesgo.

La omisión o falta de conocimiento de los precitados enunciados hace que se presenten matrices de riesgo que no reflejan situaciones de vulnerabilidad y contexto por la que atraviesan los evaluados, situación que genera que el Grupo de Valoración Preliminar deba solicitar la revisión, lo que implica más demora en el trámite y puede exponer a un mayor riesgo al evaluado.

que se implementen medidas de carácter urgente hasta tanto pase a CERREM, situación que la Defensoría del Pueblo ha hecho notar en varias ocasiones.

Adicionalmente, se advierte que no existe un protocolo sobre el trámite de emergencia, que defina claramente los conceptos de inminencia y excepcionalidad, que sustentan la discrecionalidad de que goza el Director de la Unidad Nacional de Protección para ordenar que se adopten medidas provisionales de protección. La ausencia de criterios y objetivos, ha llevado que casos similares sean tratados de manera diferente, o que algunos que revisten una mayor situación de riesgo no hayan sido objeto de medidas de emergencia, mientras que otras de menor gravedad si lo han sido.

E. De las medidas implementadas a los protegidos.

La Defensoría del Pueblo quiere advertir las siguientes situaciones:

- ✓ Mora en el giro de los viáticos para los escoltas del esquema de protección: Se han recibido diversas quejas por parte de beneficiarios del programa de protección, quienes manifiestan que pese a contar con un esquema duro de protección, no pueden hacer pleno uso del mismo, como quiera que la UNP no gira a tiempo el dinero correspondiente a viáticos para que los escoltas acompañen al protegido en el desempeño de las labores propias de su cargo, alegando falta de recursos presupuestales para tal efecto.
- ✓ Medidas de protección que si bien han sido implementadas en comité, no cumplen su función de protección porque no han sido materializadas. No es suficiente que se cumplan con los términos de los comités si no existe una eficaz materialización.
- ✓ Retardos y moras injustificadas en el giro de recursos correspondientes a: apoyos de transporte, apoyos de reubicación, gastos de combustible y peajes en el caso de las medidas fuertes de protección.
- ✓ Se pudo establecer que en los casos relacionados con presuntos incumplimientos, la Unidad Nacional de Protección no respondió a las solicitudes elevadas por los beneficiarios, creando una situación de incertidumbre frente a la continuidad y la prestación eficiente de las medidas de protección que fueron implementadas.

Lo anterior es importante enfatizarlo en la medida en que ha habido pronunciamientos de las altas cortes y se destaca en especial el producido por la Sentencia Tutela del Consejo de Estado Rad. 25000-23-42-000-2015-01418-01 (AC) donde expresó que “... la Unidad Nacional de Protección no puede escudarse en la falta de disponibilidad presupuestal, máxime cuando asumió obligaciones a favor de los actores como beneficiarios del programa de protección...”.

- ✓ En la práctica, en varios casos se ha solicitado la reevaluación del nivel de riesgo, pero en la mayoría el resultado es el mismo que se da al inicio, por lo que acuden a mecanismos diversos, como las acciones constitucionales para hacer valer su derecho a la seguridad.
- ✓ En algunos casos las medidas de protección adoptadas no se hacen extensivas a los miembros de la familia de la persona amenazada, lo cual puede generar la división del núcleo familiar, desconociendo que muchas veces la amenaza también se puede dirigir a los parientes de las víctimas como un mecanismo de intimidación por parte de los actores armados.
- ✓ Las medidas adoptadas en muchos casos no son coherentes con las condiciones de vida del solicitante y resultan insuficientes frente al nivel de riesgo del mismo. En la práctica, algunas de las medidas de protección adoptadas, como son los medios de comunicación y los chalecos antibalas, entre otros, pueden ser insuficientes frente al nivel de riesgo de las víctimas, o no ser acordes con sus condiciones de vida; por el contrario, pueden exponerlas a riesgos adicionales.

3. RECOMENDACIONES A LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.

- 1° Resulta indispensable que se trabaje de manera articulada con las instituciones del orden nacional y territorial, que estén relacionadas con el proceso de atención y protección a víctimas del conflicto armado (UARIV, UAEGRTD, URT) con la finalidad de tener acceso a la información que permita agilizar el proceso de inicio de ruta de protección y evitar trasladar cargas adicionales a los solicitantes del programa que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- 2° De acuerdo al alto número de solicitudes de protección que se evidencia llegan a la Unidad Nacional de Protección anualmente, se hace necesario que la unidad se plantee la posibilidad de vincular un mayor número servidores y/o analistas a fin de mejorar la respuesta institucional en esta fase del procedimiento, y atender de manera oportuna los requerimientos de las personas objeto de especial protección del Estado.
- 3° Sería importante, fijar una línea de acción armonizada que exija el cumplimiento de los tiempos de recorrido de las peticiones asociadas a la especialidad de la Unidad Nacional de Protección, a fin de lograr que el tránsito por cada una de las etapas de la ruta de protección y la efectividad de la implementación de las medidas se realicen de manera célere y efectiva.
- 4° Se recomienda facilitar el acceso al programa de protección en favor de los amenazados y eliminar todas las exigencias de cumplimiento de requisitos que la norma no contempla, toda vez que ello genera pérdida de tiempo y demora en la efectiva adopción e implementación de las medidas materiales de protección.
- 5° Es necesario que haya una adecuada articulación institucional, que permita el cruce de información entre las entidades, con la finalidad de evitar que la carga de la prueba

adelantar los procesos de investigación sobre posibles malos usos de las medidas implementadas, en el cual dicho proceso pueda ofrecer garantías a las partes que estén vinculadas en la investigación y recomendar decisiones de fondo al CERREM para ajustar o retirar medidas de protección.

13° De igual manera y teniendo en cuenta que los beneficiarios a quienes se les ordena levantamiento de medidas por presunto mal uso de las mismas, no tienen forma de controvertir la determinación, se recomienda necesario adoptar mecanismos de defensa que garantice el Debido Proceso, máxime si las determinaciones se notifican con actos administrativos.