

16 DIC. 2020

Bogotá D.C.

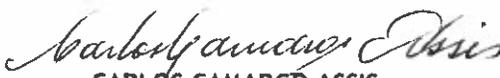
Doctor  
GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ  
Presidente  
Cámara de Representantes  
Correo Electrónico: [notificacionesjudiciales@camara.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@camara.gov.co)  
Carrera 8 No. 12B-42, Cuarto piso.  
Bogotá D.C.

Referencia: Remisión - Informe Estatuto de la Oposición - periodo 16 de marzo a 20 de junio de 2020.

Respetado señor Presidente:

Dando cumplimiento a las obligaciones constitucionales y legales de la Defensoría del Pueblo, de manera atenta me permito remitirle, el informe elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 30 de la Ley 1909 de 2018, en el cual, entre otras cosas, se realiza un balance sobre las garantías de seguridad en relación con los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones declaradas en oposición, para el periodo ordinario de sesiones comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2019.

Atentamente,



**CARLOS CAMARGO ASSIS**  
Defensor del Pueblo

Copia: N/A

Anexo: Estatuto de la Oposición - periodo 16 de marzo a 20 de junio de 2020 en 21 folios.

Tramitado y proyectado por: Wilmar David Chaves Ramos - Fecha 16/12/2020 ✓  
Revisado para firma por: Mariana Medina Barragán - Fecha 16/12/2020 AM  
: Luis Andrés Fajardo Arturo / Vicedefensor del Pueblo Fecha 16/12/2020 LA

Quienes tramitamos, proyectamos y revisamos declaramos que el documento lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.



**Defensoría  
del Pueblo**  
C O L O M B I A

# Informe al Congreso de la República Estatuto de la Oposición

· Periodo ordinario de sesiones  
· comprendido entre el 16 de  
· marzo y el 20 de junio de 2020  
·



**Carlos Camargo Assis**  
DEFENSOR DEL PUEBLO

**Luis Andrés Fajardo Arturo**  
VICEDEFENSOR DEL PUEBLO

**Sandra Morelli Rico**  
CONTRATISTA

# VERIFICACIÓN DE DERECHOS Y GARANTÍAS ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN - PERIODO ORDINARIO DE SESIONES I-2020

En relación con lo ocurrido durante el primer semestre de 2020, se solicitó información a las organizaciones políticas declaradas en oposición y como independientes, al Consejo Nacional Electoral y a la Unidad Nacional de protección, para proceder a la elaboración de este informe, a cargo del Defensor del Pueblo. Su propósito es dar a conocer el estado de cumplimiento de la Ley 1909 de 2018 y, en particular, lo relacionado con la seguridad de los integrantes de organizaciones políticas que se declaren en oposición, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-018 de 2018, sin perjuicio de las consideraciones que la Defensoría se permitirá exponer sobre los demás derechos y garantías contempladas en dicho texto legal.

La estructura abordada será la siguiente: 1) Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP); 2) Alertas Tempranas y su relación con la prevención o advertencia de los delitos contra la oposición o independientes; 3) enfoque diferencial y de género, y 4) otros derechos otorgados por el Estatuto a los partidos y movimientos declarados en oposición.

## 1) Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)

En el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, surge la obligación de crear el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), *“como parte de una concepción moderna de seguridad que se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos*

*particularmente en protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política*"<sup>1</sup>. Por lo tanto, dicho sistema queda constituido por el conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, por las entidades públicas en los órdenes nacional y territorial y por las organizaciones e instancias encargadas de formular o ejecutar los planes, programas y acciones específicas, tendientes a garantizar la seguridad y protección de los sujetos individuales y colectivos beneficiarios de que trata el Decreto 895 de 2018 en su parte considerativa.

Con el propósito de aportar una visión desde el cumplimiento de los objetivos de la Ley 1909 de 2018 y de lo establecido en el Decreto 895 del mismo año, se propone un análisis de la aplicación e implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política desde los criterios de evaluación de la gestión pública.

Eficiencia, eficacia y efectividad son los criterios para evaluar la gestión pública. La Constitución Política los estableció como elementos para realizar dicho examen y, en consecuencia, se utilizan en la construcción de indicadores. No obstante, teniendo en cuenta que son criterios razonables para medir la gestión pública, surgen las preguntas: ¿Es viable la aplicación de criterios de eficacia, eficiencia y efectividad para medir el avance de la implementación de una norma jurídica? Con respecto a la implementación del artículo 30 de la Ley 1909 de 2018, ¿es correcto utilizar estos criterios? La dificultad se presenta en la medida en que la norma hace referencia a la materialización de derechos y garantías.

Los criterios de eficiencia, eficacia y efectividad son utilizados para medir el avance e impacto de una inversión pública o proyecto social. La idea es que el cambio que se propicia en la situación inicial y que es objeto de la acción pública puede medirse con base en estos criterios<sup>2</sup>. En el presente informe se explora la aplicación de la medición en estos tres aspectos (medición tridimensional) a la implementación normativa de la Ley 1909 de 2018

---

<sup>1</sup> Decreto 895 del 29 de mayo de 2017.

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20895%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

<sup>2</sup> COHEN, Ernesto. *Evaluación de proyectos sociales*. 2005. Madrid. Editorial: Siglo Xxi.

“Estatuto de la oposición”, en particular, lo dispuesto en el artículo 30, que en los apartes pertinentes dispone:

*SEGURIDAD PARA LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS QUE SE DECLAREN EN OPOSICIÓN. En el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el Gobierno nacional estructurará programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición.*

La materialización de los derechos y garantías consagrados en el estatuto de la oposición contiene un núcleo duro que corresponde a la protección y seguridad de los integrantes de la oposición, teniendo en cuenta que su seguridad es un derecho fundamental, en los términos de la Sentencia C-018 de 18, proferida por la Corte Constitucional.

En procura de demostrar que la implementación normativa puede ser medida a través de la aplicación de los criterios de eficacia, eficiencia y efectividad, el escrito aborda de manera resumida, primero, el contexto de la aplicación normativa; segundo, la propuesta de factores o condiciones de medición, y por último, la identificación de los elementos del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), que se analizarán a la luz de criterios de evaluación definidos.

Contexto de la implementación del Estatuto de la Oposición, en particular, del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

El artículo 112 de la Constitución Política de 1991, modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1.º de 2003, dispone, entre otros aspectos, que “*Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en*

*las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación”.*

Durante la vigencia del procedimiento legislativo especial para la paz, en el año 2018, el Congreso de la República aprobó la Ley 1909 de 2018, *“por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”*. En dicha normativa, en concordancia con los artículos 40 y 112 de la Constitución Política, se establece, en el artículo 3, que *“la oposición es un derecho fundamental autónomo que goza de especial protección por el Estado y las autoridades públicas”*.

La Ley 1909 de 2018 dispuso que las organizaciones políticas declaradas en oposición contarán con la garantía efectiva de, entre otros, los siguientes derechos: 1) financiación adicional; 2) acceso a medios públicos y privados de comunicación; 3) información y documentación oficial; 4) derecho a réplica frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos realizados por el Gobierno nacional; 5) participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular; 6) garantía del libre ejercicio de los derechos políticos; 7) participación en la comisión de relaciones exteriores; 8) derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular; 9) presencia en la sesión exclusiva en la que se discutirá la propuesta de Plan de Desarrollo. En un párrafo adicional, se fijaron acciones afirmativas para que las organizaciones políticas de comunidades indígenas y afrodescendientes puedan acceder a estas mismas garantías. De esta manera, se incluyeron consideraciones en materia de enfoque diferencial y, además, se estableció como componente transversal el principio de equidad de género.

La ley señaló que las agrupaciones independientes gozarán de tres de los diez derechos garantizados a las agrupaciones que se declaren en oposición: 1) acceso a herramientas de comunicación de las corporaciones públicas; 2) participación en la comisión asesora de relaciones exteriores, y 3) conformación de mesas directivas de los cuerpos colegiados, no obstante, solo a través de la postulación de candidatos.

De otra parte, el estatuto no solo consagró unos derechos, sino también los mecanismos para garantizar su efectiva aplicación. Dentro de estos se

incluyeron: 1) la acción de protección ante la autoridad electoral, que comprende la toma de medidas cautelares para restablecer derechos vulnerados, la sanción administrativa para las entidades públicas o toda persona natural o jurídica que no permita concretar el cumplimiento de las garantías establecidas, entre otras medidas; 2) disposiciones para evitar que el Gobierno coopte a los integrantes que hayan pertenecido a organizaciones políticas declaradas en oposición en el último año; 3) un esquema de seguridad para directivos y miembros, en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Nos centraremos en el análisis del SISEP, desde una visión sistémica, por tratarse de un conjunto de instancias y acciones a las que es posible aplicar el criterio de evaluación tridimensional sobre los componentes del sistema y sus interacciones en términos de la eficiencia, eficacia y efectividad: i) eficiencia del Estado en crear la arquitectura normativa e institucional que permita las acciones necesarias; ii) eficacia en el funcionamiento de los espacios institucionales creados de acuerdo con los objetivos de la Ley 1909, en este caso, el objetivo específico de la seguridad y protección, y iii) efectividad en lo que se refiere al cambio generado por el funcionamiento de los espacios institucionales, entendido como el impacto en la protección y seguridad personal de las lideresas y los líderes políticos regionales para garantizar el ejercicio democrático, como requisito básico para que se ejerzan los demás derechos y garantías enunciados en el aparte anterior.

### Identificación de factores y condiciones de medición

Teniendo en cuenta que la metodología de medición de impacto, que tiene como elementos de referencia la eficacia, la efectividad y la eficiencia, propuesta y utilizada por la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo e implementada en América Latina, se viene aplicando al cambio cualitativo de las condiciones de vida de las personas en virtud a los recursos públicos y esfuerzos administrativos para el mejoramiento de la calidad de vida de la población objeto de los proyectos, la propuesta es valorar estos mismos tres referentes frente a la implementación del artículo 30 del Estatuto de la Oposición.

Para lo anterior, definiremos en términos del Estatuto y del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la efectividad, eficiencia y eficacia esperadas, para compararlas con los datos de los avances de la implementación en Colombia y los elementos propios del SISEP.

La eficiencia hace referencia a la verificación de las condiciones y de los derechos a los que se refiere la Ley 1909 de 2018, mediante la creación de los espacios que integran el SISEP –recursos del sistema– y facilitan la articulación interinstitucional para la operatividad de las acciones de protección y seguridad de las lideresas y de los líderes, candidatos y dignatarios de los partidos declarados en oposición. La evaluación de eficiencia se realizará verificando el avance en la existencia de los espacios que enuncia la normatividad que se deriva de la Ley 1909 de 2018, teniendo en cuenta que es deber del Estado crear y poner en funcionamiento los espacios que garanticen la seguridad de dichos representantes para que se materialice la posibilidad de defensa de las distintas posiciones que coexisten en la sociedad.

La eficacia es la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos con el mismo<sup>3</sup>. En el asunto bajo análisis, se tiene que los recursos son los espacios creados normativamente como elementos del SISEP y el logro u objetivo general sería la protección y seguridad de los representantes de los partidos declarados en oposición. Se analiza, entonces, la capacidad institucional del Estado para activar los recursos existentes en el cumplimiento de los derechos y garantías definidos en el Estatuto de la Oposición en materia de la garantía de la protección, que de la adecuada estructuración y funcionamiento de los elementos del sistema se deriva la posibilidad real del cumplimiento de los objetivos, en este caso, el objetivo de materializar los derechos de la oposición a través de la seguridad y protección prestada a los líderes y lideresas de los partidos de oposición para que ejerzan sus derechos políticos y sus garantías.

Finalmente, la efectividad estará definida como la interacción entre las condiciones de existencia (recursos SISEP) y la condición de operatividad de las acciones de los elementos del Sistema, en función de la materialización

---

<sup>3</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. 1999.

de la protección y seguridad de los representantes de los partidos declarados en oposición, donde su impacto se evidencia en el número de miembros de la oposición que hayan sido víctimas de amenazas o ataques sobre su integridad personal.

## Elementos del SISEP

### Condición de existencia de los elementos: Eficiencia

Con el fin de tener la dimensión del Sistema, sus componentes, dinámicas en interacciones, es necesario señalar que dentro de este sistema complejo existen varios elementos a destacar por su importancia:

- a) Potenciales beneficiarios: Personas que se visibilizan por ejercer liderazgo y estar afiliados a un partido declarado en oposición. Actúan en diferentes roles, ya sea como candidatos o dignatarios electos, y están vinculados en la formulación o ejecución de políticas públicas. Cabe aclarar que para solicitar medidas de protección a favor de sus miembros, son los propios partidos quienes los postulan y que la expresión postulación no se refiere a la inscripción para participar en un proceso electoral.
  
- b) Elementos normativos del SISEP: En el año 2011, se liquidó el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y sus competencias en materia de protección personal fueron trasladadas a la entonces recién creada Unidad Nacional de Protección (UNP), mediante el Decreto 4065 de 2011. Posteriormente, el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo del Interior, Decreto 1066 de 2015, creó el Programa de Prevención y Protección a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades, coordinado entre el Ministerio del Interior y la UNP.

Dicha apuesta constituyó la herramienta destinada por excelencia a la protección de la integridad física de quienes ostentan posiciones de liderazgo, particularmente, liderazgo político. No obstante, respecto de la existencia de problemáticas estructurales en los territorios, la implementación de esquemas de protección o de los otros tipos de

medidas de protección ofrece solo soluciones puntuales, que no cuentan con la capacidad de atacar las causas de la vulnerabilidad de la población objetivo antes descrita. Por dicho motivo, las medidas de protección distan de ofrecer una respuesta integral al problema planteado y tienden a desbordar la capacidad institucional del Estado.

Con el fin de brindar mayor claridad sobre el funcionamiento del Sistema, se realizará un breve recuento de la normatividad e institucionalidad que informa el funcionamiento del mismo.

- Mediante el Decreto-Ley 154 de 2017 se creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, instancia a través de la cual se pretende implementar el Acuerdo de Paz en materia de respuestas frente a la violencia política. En virtud de lo señalado en el punto 3.4, dicha Comisión tiene por objeto el de diseñar y hacer seguimiento a la política pública y criminal destinada a combatir las conductas y organizaciones criminales que atenten contra de defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación del Acuerdo y la construcción de la paz.
- De otro lado, el Decreto 299 de 2017 dispone la creación del Programa de protección especializada de seguridad y protección para el partido político que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política lícita, así como para el resguardo de sus actividades, sedes e integrantes que se reincorporen a la vida civil, y de sus familias. Tales disposiciones se integran al Decreto 1066 de 2015, en el que igualmente se instituye una Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección, cuyo objetivo es el de garantizar la operación de una Mesa Técnica de Seguridad y Protección y un Cuerpo de Seguridad y Protección para los excombatientes.
- El Decreto-Ley 895 de 2017 incorporó a su contenido la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), disposición que tiene como fundamento lo señalado en el Acuerdo de Paz y que constituye uno de los pilares para la erradicación de la violencia en la política.

En efecto, lo allí dispuesto desarrolla el punto 2.1.2.1 del Acuerdo, estableciendo un sistema que coordina diferentes instancias, programas, normas y entidades públicas con funciones relacionadas con la seguridad y protección de quienes participan en el plano político. De acuerdo con el espíritu del Acuerdo, esto cubre a quienes hayan sido elegidos popularmente, a quienes se declaren en oposición, a líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y movimientos sociales.

## Arquitectura Institucional y funciones

### Condición de operatividad: Eficacia

Los lineamientos o funciones del Sistema están articulados por cuatro elementos:

1. La adecuación normativa, la prevención, la protección y los sistemas de evaluación y seguimiento, cada uno de ellos con diferentes actuaciones y bajo la coordinación de la Instancia de Alto Nivel, a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, como máxima instancia articuladora y reguladora del Sistema.
2. La Instancia de Alto Nivel, integrada por el Presidente de la República, los ministros del Interior, Defensa, Justicia, el comandante de las Fuerzas Militares, el director de la Policía, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el Director de la UNP y los partidos políticos.
3. La prevención, que busca fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.
4. La protección, con la que se busca integrar los distintos programas de protección existentes, incluyendo el del mencionado Decreto 299 de 2017, así como ahondar en nuevas políticas de protección.

5. La evaluación y seguimiento, que debe hacerse a través de un sistema a cargo de una comisión.

Por su parte, el Decreto 299 de 2017 define las funciones y actores del SISEP y el espacio de interacción en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección liderada por la Instancia de Alto Nivel. La Instancia de Alto Nivel debería funcionar bajo la secretaría técnica de un delegado presidencial (Artículo 8, Decreto 299/17), que sería el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia. Una de sus principales funciones es articular las entidades necesarias para la formulación y puesta en marcha del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, plan estratégico que se activaría a través del SISEP, de acuerdo a los indicadores de seguimiento del plan marco de implementación<sup>4</sup>.

Por medio del Decreto-Ley 898 de 2017 se creó la Unidad Especial de Investigación, perteneciente a la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con lo contemplado en el punto 3.4 del Acuerdo. Dicha dependencia tiene por finalidad la de dismantelar organizaciones y conductas criminales que atenten contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz. Además de investigar los casos que son de su competencia, la Unidad Especial tiene el papel de esclarecer y analizar los factores generadores de violencia que subyacen a las agresiones en contra de estos sujetos.

El Decreto 1581 de 2017 crea el Comité Técnico para la Prevención, que está compuesto como una instancia intersectorial entre funcionarios de nivel directivo que designen los ministros de Interior, Justicia, Defensa, el Director de la Unidad de Víctimas y el Consejero Presidencial para el Posconflicto. Este Comité tiene como objetivo servir como instancia de coordinación y articulación entre las entidades de nivel nacional y territorial para que la política de prevención se lleve a cabo en los territorios

A través de la expedición del Decreto 2124 de 2017, se dispuso la existencia de un Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, que pretende hacer frente a aquellos riesgos derivados de las organizaciones y conductas

---

<sup>4</sup> DPN, Sistema de medición y monitoreo PMI.

criminales que amenacen a miembros o actividades de organizaciones sociales y políticas, procurando una reacción rápida de parte de diferentes entidades.

El mencionado Sistema se divide en dos elementos estructurales: i) la generación de alertas tempranas, a cargo de la Defensoría del Pueblo, instrumentos cuyo fin es el de generar advertencias oportunas sobre los riesgos existentes para los sujetos protegidos por el decreto en mención; y ii) la respuesta rápida de parte de las entidades públicas competentes para el efecto, bajo la coordinación del Ministerio del Interior. El decreto establece que ambos componentes se articulan a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT).

Por otra parte, el Decreto 1581 de 2017 creó los Comités Territoriales de Prevención, mientras que el Decreto 2124 define que se deben crear Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida específicos para los territorios PDET. La función de la CIPRAT es coordinar, impulsar y hacerles seguimiento a las medidas preventivas y de reacción rápida estipuladas para afrontar los factores de riesgo advertidos por el SAT de la Defensoría.

A su vez, el Decreto 2252 de 2017 se refiere al papel que han de desempeñar los alcaldes y gobernadores como primeras autoridades encargadas de brindar respuesta a las alertas referidas. Dicha normatividad, integrada al Decreto 1066 de 2015, establece que tanto los alcaldes como los gobernadores, en sus respectivos territorios, son agentes del Presidente en materia de protección individual y colectiva a líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.

Funcionamiento e interacciones existentes entre la condición de existencia de la plataforma institucional, la arquitectura institucional y su funcionamiento

#### CONDICIÓN DE EFECTIVIDAD

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) tiene un diseño que deriva en una amplia adecuación normativa que en su

concepción conjugaría acciones de prevención, protección y seguimiento. En su aplicación, sin embargo, no se evidencia sobre qué entidad recae el manejo preventivo que active la corresponsabilidad por parte de los primeros respondientes a nivel regional y local (gobernadores y alcaldes).

Adicionalmente, según la información reportada, la UNP no ha gestionado la creación de un programa especial para la protección de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición o como independientes. Dentro de su estructura solo se contempla el Programa Especializado de Seguridad y Protección consagrado en el Decreto 300 del 2018, que es exclusivamente para los excombatientes y miembros del partido que deriva de los acuerdos de paz; por lo tanto, se reitera que no existe un programa para los integrantes de las demás fuerzas políticas opositoras o independientes, de manera que el tratamiento es el mismo para los miembros de los otros partidos y no se generan garantías especiales, según lo dispuesto en la Ley 1909 de 2018.

En el análisis de la plataforma normativa como condición de existencia, denota una multiplicidad y complejidad de instancias y espacios que se duplican en funciones.

Esto plantea un problema de gran importancia, toda vez que, según establece el Decreto 895 de 2017, la Instancia de Alto Nivel tiene dentro de sus competencias la de *“proponer las directrices para la adopción de un sistema de información, planeación, monitoreo, seguimiento y evaluación del Sistema con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados y ajustar la estrategia y procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política”*.

De igual modo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7. ° del Decreto-Ley 895 de 2017, los partidos deberían llevar a cabo, junto con las autoridades correspondientes, acciones para el monitoreo y sistematización de la información que se requiere para la planeación y ejecución de las acciones que permitan garantizar la seguridad de quienes se dedican al ejercicio de la política en Colombia; pese a ello, los partidos políticos no están incluidos en estos espacios.

Por otra parte, en relación con las medidas inmateriales, de acuerdo con lo contemplado en el Decreto 660 de 2018, el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios prevé la implementación de medidas tendientes a la prevención y superación de la estigmatización y discriminación en el marco del ejercicio de la actividad política, acciones entre las que se cuenta la realización de *“ejercicios de integración social y política para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización en las comunidades receptoras de las y los integrantes de los partidos y movimientos políticos y sociales, especialmente los que ejerzan la oposición”*<sup>5</sup>.

Sin embargo, las organizaciones declaradas en oposición, diferentes al partido derivado de la firma de los Acuerdos de Paz, no han sido integradas en su totalidad a tales ejercicios por parte de la entidad responsable.

Como se advierte, la normatividad y las actividades que giran en torno al funcionamiento del SISEP continúan teniendo una falla transversal en virtud de la cual, al derivarse todas del Acto Legislativo 01 de 2017, son interpretadas como si la única fuerza política objeto de protección, en su condición de organización política opositora, fuese el partido FARC, aun cuando existen múltiples partidos y movimientos declarados en esta misma postura.

En relación con lo anterior, los criterios de eficacia, eficiencia y efectividad resultan útiles para medir el avance de la implementación de una norma jurídica, en particular del artículo 30 del Estatuto de la Oposición. También es necesario destacar que el uso de estos criterios transforma la visión de la implementación normativa en un asunto de política pública, sin que se den todos los elementos de una política de esta naturaleza. No obstante, los primeros resultados nos permiten afirmar que la aplicación de los criterios en mención posibilitó conseguir lo siguiente:

#### Eficiencia

De acuerdo con la condición de existencia, hay una amplia normatividad que define la estructura del Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política. El Estado ha creado los espacios necesarios para el funcionamiento

---

<sup>5</sup> Decreto 660 del 2018, Artículo 2.4.1.7.2.9.

del sistema, de acuerdo con su diseño, lo que lleva a concluir que la creación de la plataforma normativa y la arquitectura institucional del SISEP ha sido eficiente.

### Eficacia

A pesar de contar con la plataforma normativa necesaria (condición de existencia), se crearon multiplicidad de instancias con acciones similares, lo que llevaría a duplicidad de espacios y funciones. Al derivarse la Ley 1909 de 2018 del procedimiento legislativo especial para la paz, se creó una confusión y, por tanto, se evidencia en el funcionamiento una falla estructural. A raíz de ello, se dedicó la implementación de las normas de dicha ley casi exclusivamente al partido que nació de los acuerdos de paz y no se incluye en las acciones positivas por la seguridad y protección de la vida e integridad personal a los demás partidos declarados en oposición o independientes, en las mismas condiciones.

Acorde con lo anterior, las medidas inmateriales para contrarrestar y evitar la estigmatización social, de manera que se materialice la posibilidad real de participación en política, se han limitado a la misma fuerza política, excluyendo a los demás partidos y organizaciones políticas declaradas en oposición y como independientes. Lo anterior permite concluir que la implementación del SISEP muestra las ineficacias antes enunciadas.

### Efectividad

Del análisis de interacción del requisito de existencia, de la creación de espacios de participación y coordinación institucional, que muestra una implementación eficiente del diseño normativo, y de la puesta en marcha de los espacios e instancias necesarios para el funcionamiento del SISEP, con las ineficacias presentadas en el funcionamiento de los espacios existentes, se tiene como resultado la presencia de distorsiones diferenciadoras en la aplicación de las acciones de protección y en la implementación de medidas de protección que no llegan a la totalidad de las organizaciones políticas declaradas en oposición y como independientes. Esto genera vacíos que dificultan la interacción y la efectividad en el logro del objetivo de garantizar seguridad y protección a los líderes representantes de tales posturas políticas. Dicho aspecto ha tenido como impactos: i) el aumento de la percepción de inseguridad asociada al ejercicio de la oposición; ii) resultados

limitados en la disminución de la estigmatización social derivada de la misma actividad, y iii) el aumento de las amenazas y agresiones a los líderes políticos y sociales, donde un número importante de ellos pertenece a partidos de la oposición, tal y como fue destacado en el estudio elaborado por la Misión de Observación Electoral durante el año 2019<sup>6</sup>.

Durante el presente año, aún no se reportan acciones tendientes a la mejora del escenario planteado. En conclusión, el estado de cosas expuesto denota una baja efectividad en el SISEP en cuanto al cumplimiento de su principal objetivo.

Lo anterior se suma al hecho de investigaciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación en las que se indaga, incluso, sobre la condición real de líder de las víctimas de homicidio que hasta el momento se han producido, lo que a todas luces puede derivar en escenarios de revictimización, estigmatización y pérdida de efectividad en el desempeño de las acciones correspondientes.

Como se ha dicho, el Sistema en comento tiene como objetivo principal el de salvaguardar la vida e integridad de los integrantes de organizaciones políticas declaradas en oposición. No obstante, de acuerdo con la información suministrada por la UNP, en lo corrido del año 2020 se han realizado 1103 solicitudes de protección, pero el procesamiento de la información inicial aportada en estas tarda, en promedio, más de 35 días, desde el momento en que la solicitud arriba a la UNP y es remitida al GVP, antes de dar inicio al trámite pertinente dentro del mismo grupo.

Lo anterior significa que un ciudadano o ciudadana que presente una solicitud de protección debe esperar hasta 35 días solo para que le indiquen si se inicia o no un proceso de análisis, sin que del mismo se deriven garantías que concluyan en la adopción de medidas de protección y sin que se tenga ningún grado de certeza sobre la naturaleza de aquellas.

---

<sup>6</sup> Misión de Observación Electoral - MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral - Colombia 2019*. Disponible en: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/11/Mapas-de-Riesgo-Electoral-2019-DIGITAL.pdf>

## 2) Alertas tempranas y su relación con la prevención o advertencia de los delitos contra la oposición o independientes

### Situación de líderes y lideresas sociales

En los medios de comunicación y ante la Unidad Nacional de Protección han sido comunes los reclamos de la oposición y de los independientes en cuanto a la deficiente protección personal de sus miembros, así como respecto de quienes ejercen liderazgo social por fuera del ejercicio de la política. Nace, entonces, la necesidad de identificar si se trata de la misma población de líderes sociales sobre los que recaen las amenazas y los actos violentos, o si se trata de poblaciones diferentes.

Para empezar, debemos identificar quién es un líder social. Las definiciones existentes del término están asociadas a la defensa de los territorios y de los derechos humanos, tal y como se ha advertido desde diversas instancias de la Organización de las Naciones Unidas, que, con ocasión de la adopción de la Declaración sobre los defensores de derechos humanos, unificaron las referencias antes relacionadas con “activistas”, “profesionales” o “supervisores” de derechos humanos, utilizando de manera general el concepto de defensores de tales derechos, *“para describir a la persona que, individualmente o junto con otras, se esfuerza en promover o proteger esos derechos”*. Así mismo, hacen claridad en que no existe una delimitación exhaustiva sobre la actividad que pueden desempeñar quienes ostentan esta condición<sup>7</sup>.

De tal modo, un líder social es, en estricta medida, también un defensor de derechos humanos. Es una persona que se desprende un poco de la obsesión de defender solamente sus intereses y pasa a defender los derechos de otras personas, de manera voluntaria.

---

<sup>7</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. *Sobre los defensores de Derechos Humanos*. (Consultado el 10 de diciembre de 2020). <https://www.ohchr.org/sp/issues/srhrdefenders/pages/defender.aspx#:~:text=Sobre%20los%20defensores%20de%20los,promover%20o%20proteger%20esos%20derechos>.

Entonces, ¿cómo definir la frontera que diferencia o une a un líder social con un líder político, si ambos tienen como orientación la misma defensa, acudiendo los segundos al ejercicio participativo ciudadano para validar sus luchas? Es realmente una línea difusa y no se puede diferenciar por el tipo de filiación política que se profesa. Si vamos al origen de los liderazgos, ambos se fundamentan en nichos donde la desprotección o ausencia del Estado generan los espacios propicios para que surjan liderazgos con el fin de proteger la vida y la dignidad.

En tales condiciones, los líderes se convierten también en blancos visibles para aquellos grupos armados cuyas pretensiones de control territorial se ven obstaculizadas con sus actuaciones.

Cuando se empodera y se defiende la actividad de los líderes y lideresas sociales se está defendiendo la base misma de la democracia desde los territorios. Por lo tanto, un solo liderazgo eliminado representa la pérdida de años de formación, lucha y perspectiva que deja de tener la democracia en un Estado de derecho, sin contar con el amedrentamiento de la sociedad civil al ver a quien alza la voz en defensa de su comunidad y su territorio acallado violentamente.

Algunos de ellos tienen filiación política, pero otros han decidido trabajar de manera independiente a los partidos y movimientos políticos. De igual forma, no todos los aspirantes o dignatarios son líderes sociales en la defensa de derechos humanos, pero todos los políticos indudablemente ejercen un liderazgo, que los hace conocedores de las problemáticas y de las causas sociales. Por dicha razón, en muchas ocasiones, sobrepasan los límites difusos antes planteados, lo que les acarrea riesgos adicionales derivados de su liderazgo.

**Afectación en la vida e integridad de los miembros de los partidos de la oposición**

Habida cuenta de que las afectaciones de los derechos a la vida y a la integridad personal constituyen el peor escenario de vulneración de los derechos de quienes ejercen liderazgo y el que peores efectos genera en relación con la continuidad y la construcción de procesos sociales tendientes

a la reivindicación de los derechos de las comunidades, es pertinente hacer referencia a la existencia de la situación de garantía de tales derechos, particularmente, respecto a quienes se encuentran amparados por el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018.

Dado que no todos los partidos políticos requeridos por la Defensoría del Pueblo brindaron respuesta a las solicitudes de información elevadas por la entidad en relación con la materia, solo resulta procedente indicar que el partido político MAIS, que se ha declarado como partido de oposición, reportó la existencia de enormes preocupaciones derivadas de la falta de atención a los requerimientos que ha elevado el partido para garantizar la vida y la integridad física de sus miembros.

Por su parte, la Unidad Nacional de Protección informó que, al mes de octubre, se han presentado 1103 solicitudes de protección:

MES	SE INICIÓ RUTA		TOTAL GENERAL
	NO	SÍ	
ENERO	165	18	183
FEBRERO	146	7	153
MARZO	136	13	149
ABRIL	135	14	149
MAYO	94	7	101
JUNIO	72	18	90
JULIO	71	14	85
AGOSTO	65	15	80
SEPTIEMBRE	71	10	81
OCTUBRE	26	6	32
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>981</b>	<b>122</b>	<b>1103</b>

Fuente: Bases de datos Grupo de Solicitudes de Protección - Corte 19-10-2020

En comunicación OFI20-00030869 del 17 de noviembre de 2020, la Unidad Nacional de Protección informó, en relación con el número de solicitudes elevadas por líderes y miembros de organizaciones políticas declaradas en oposición, que a julio de 2020 fueron presentadas 910 solicitudes de protección. Igualmente, se destaca que la UNP concluye en la misma comunicación que los miembros de partidos declarados en oposición, que para dicho periodo contaban con medidas de protección, no fueron objeto de ningún atentado contra su vida o integridad personal.

Sin embargo, en relación con las amenazas o atentados a dichos derechos, ejercidos en contra de los integrantes del partido político Fuerza Alternativa

Revolucionaria del Común (FARC), a cargo de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP, no se obtuvo información, dado que la misma no fue proporcionada por dicha dependencia.

### Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo

Durante el primer semestre del 2020, la Defensoría del Pueblo emitió 26 alertas tempranas, en las que se hace un análisis de contexto de las situaciones de riesgo de vulneración de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. De acuerdo con lo allí expuesto, se evidencia que los departamentos con mayor situación de riesgo y amenaza en comunidades étnicas son Cauca, Chocó, Meta, Casanare, Antioquia, Valle del Cauca y Vaupés.

Ahora bien, a pesar de que, en general, en las mismas no se centra la atención en los riesgos que se ciernen sobre quienes ejercen liderazgos políticos y, más específicamente, en quienes lo hacen en oposición a las parcialidades políticas imperantes en dichas zonas, las alertas tempranas siempre ponen de manifiesto la existencia de riesgos derivados de la presencia de grupos armados organizados al margen de la ley y economías ilegales, así como de la ausencia de una consolidación efectiva y suficiente del aparato estatal en todas sus manifestaciones, respecto del ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía en general y frente a la formación de procesos sociales en defensa de los derechos de las comunidades.

Dicho esto, cabe indicar que las alertas tempranas emitidas durante el primer semestre de 2020 reflejaban las situaciones de riesgo presentadas en las siguientes ubicaciones:

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Alerta Temprana N. ° 001-2020	Nariño	Tumaco
Alerta Temprana N. ° 002-2020	Bolívar	Cartagena, Turbaco, Arjona

Alerta Temprana N.° 003-2020	Sucre	San Marcos, Granada, San Benito Abad, Majagual, Sucre
Alerta Temprana N.° 004-2020	Antioquia	Briceño, Ituango
Alerta Temprana N.° 005-2020	Córdoba	San Carlos, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Montería
Alerta Temprana N.° 006-2020	Bolívar	Carmen de Bolívar
Alerta Temprana N.° 007-2020	Caquetá	Puerto Rico, El Doncello
Alerta Temprana N.° 008-2020	Antioquia	Apartadó, Carepa, Turbo, Chigorodó
Alerta Temprana N.° 009-2020	Chocó	Riosucio, Carmen del Darién
Alerta Temprana N.° 010-2020	Cauca	Argelia, El Tambo
Alerta Temprana N.° 011-2020	Norte de Santander	Cúcuta (zona rural)
Alerta Temprana N.° 012-2020	Chocó	Juradó
Alerta Temprana N.° 013-2020	Caldas	Riosucio, Supía
Alerta Temprana N.° 014-2020	Antioquia	Murindó
Alerta Temprana N.° 015-2020	Valle del Cauca	Jamundí
Alerta Temprana N.°. 016-2020	Chocó	Bahía Solano

Alerta Temprana N.° 017-2020	Meta	Puerto Gaitán, Puerto López, Cabuyaro
Alerta Temprana N.° 018-2020	Diferentes zonas del territorio nacional (impacto del accionar de los GAO en escenario COVID-19)	
Alerta Temprana N.° 019-2020	Cauca	Buenos Aires
Alerta Temprana N.° 020-2020	Bolívar	Norosí, Tiquisio, Altos del Rosario, Barranco de Loba
Alerta Temprana N.° 021-2020	Chocó	Río Quito, Cértégui, Cantón de San Pablo
Alerta Temprana N.° 022-2020	Distrito Capital	Bogotá
Alerta Temprana N.° 023-2020	Casanare	La Salina, Sácoma
Alerta Temprana N.° 024-2020	Vaupés	Area no municipalizada de Papunaua
Alerta Temprana N.° 025-2020	Bolívar	Cantagallo, San Pablo, Simití, Santa Rosa del Sur, Morales, Rioviejo, Norosí, Arenal, Tiquisio, Altos del Rosario, Montecristo, Barranco de Loba, San Martín de Loba
Alerta Temprana N.° 026-2020	Meta	Uribe, Mesetas

En particular, se destacan las siguientes situaciones descritas en las mencionadas Alertas Tempranas:

- **AT-002-2020:** En dicha oportunidad, se manifestó que en el Departamento de Bolívar, y especialmente en el Distrito de Cartagena, *“en el proceso de fortalecimiento de las AGC y Pachencas, así como el posible rearme de un grupo de disidentes de las FARC EP que podría buscar consolidarse en la región, la población de excombatientes se encuentra en un alto riesgo tanto de amenazas y persecuciones que debiliten su trabajo organizativo, así como de presiones de algunos de estos actores armados para ingresar a sus filas”*.
- **AT-003-2020:** Respecto del Departamento de Sucre, se indicó la vulnerabilidad de algunos grupos sociales, derivada de la estigmatización y del relacionamiento de sus procesos organizativos con ideologías políticas alternativas. Sobre el particular, se indicó que *“[o]tro sector afectado por las amenazas e intimidaciones son los líderes y lideresas que lideran procesos de adjudicación de baldíos, así como, aquellas familias que disputan títulos de propiedad en la región. Igualmente, se incluye en este listado a las autoridades indígenas que vienen liderando procesos de consulta previa por el desarrollo de proyectos de exploración y/o explotación de hidrocarburos 21 en sus territorios. Estas amenazas son generadas por la equívoca asociación entre las reivindicaciones sociales, económicas y políticas con las luchas de la izquierda; así como a la falta de respuesta estatal a las necesidades de protección individual y colectiva de estos procesos”*.
- **AT-004-2020:** En relación con algunas condiciones de riesgo presentes en los municipios de Ituango y Briceño, Antioquia, se elevó una recomendación a la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional *“para que como coordinador del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo de los mecanismos de interlocución permanente y del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política - SISEP, garantice por parte de las institucionales responsables, la sostenida y eficaz comunicación en los municipios de Briceño e Ituango con defensores de DDHH, líderes sociales, líderes de las Juntas de Acción Comunal y líderes de PNIS a fin de conocer a profundidad los riesgos a su vida, integridad personal y seguridad, de manera tal que se puedan afinar de manera constante las labores de coordinación adelantadas por esa instancia”*.
- **AT-006-2020:** Frente a la presencia de grupos armados organizados en el municipio de Carmen de Bolívar, Bolívar, y a los altos niveles de estigmatización existentes en contra de la población en proceso de reincorporación, que se manifiesta fuertemente en relación con el ejercicio de sus derechos políticos en dicha municipalidad, en esta Alerta se manifestó que *“[l]as condiciones de seguridad del municipio se muestran como*

*escenario adverso para el desarrollo de actividades políticas por parte del Partido FARC, los riesgos mantienen casi vedada su presencia en corregimientos como Macayepo, Lázaro, El Hobo y los mencionados en este informe; con los impactos que esto tiene para el ejercicio de los derechos políticos de esta población y la construcción de paz territorial”.*

- **AT-009-2020:** *En dicha ocasión se indicó que “[l]a presencia de grupos armados (en particular las AGC y el ELN) en los territorios colectivos (ubicados en los municipios del Carmen del Darién y Riosucio en el Chocó) trae consigo situaciones de riesgo para aquellas personas que asumen el liderazgo político y comunitario de los resguardos y consejos comunitarios de la zona”. De igual forma, se elevó una recomendación al Ministerio del Interior para, “en tanto entidad coordinadora de la CIPRAT, definir e implementar con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, como secretaria técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, un plan de trabajo conjunto con acciones específicas dirigidas a la respuesta rápida a las recomendaciones contenidas en la presente Alerta, en lo que corresponde al desmantelamiento de grupos, organizaciones y conductas que atentan contra líderes/esas sociales, defensores/as de DDHH, movimientos sociales o políticos y/o que amenacen o afecten a quienes participan en la implementación del Acuerdo Final”.*
- **AT-019-2020:** *En el marco de las presuntas conductas vulneratorias de derechos humanos que tuvieron lugar durante el primer semestre del año en el municipio de Buenos Aires, Cauca, se recogieron denuncias ciudadanas que indicaban que miembros de la fuerza pública habrían incurrido en “retenciones arbitrarias, intimidaciones, señalamientos, tratos crueles, inhumanos y degradantes y hurto de bienes civiles en contra de afrodescendientes, campesinos e indígenas, habitantes y comerciantes que se movilizan en el sector del Alto Naya, algunos de ellos que hacen parte de la Red de Derechos Humanos ‘Francisco Isaías Cifuentes’, del Proceso de Unidad Popular del Sur Occidente Colombiano-PUPSOC y de la Coordinación Social y Política Marcha Patriótica Cauca”.*
- **AT-023-2020:** *En esta Alerta se pusieron de presente, entre otras cosas, la intimidación del ELN a ciertos sectores políticos para el desarrollo de actos de proselitismo en época electoral, así como respecto de la situación de los integrantes del partido FARC en los municipios de La Salina y Sácama, Casanare, quienes “fueron coaccionados para desistir en el posicionamiento del partido político FARC en la región y/o en su defecto, a tener que desplazarse del territorio como mecanismo preventivo de protección”.*

- **AT-026-2020:** En relación con la situación de orden público existente en los municipios de Uribe y Mesetas, Meta, se advirtió sobre el recrudecimiento y fortalecimiento de las acciones criminales del Frente 40 de las facciones disidentes de las extintas FARC, indicando que dicho grupo armado organizado residual incurre a menudo en *“prácticas como el despojo y/o desalojo de propiedades rurales, mediante el uso de métodos legales e ilegales, así como mediante la imposición violenta de pautas y patrones de conductas individuales y colectivas, movilización social, organización colectiva y adscripción política, con el objetivo de garantizar una recomposición social territorial que permita la reproducción de las condiciones de inseguridad propias del conflicto armado, se preserve la economía derivada de los cultivos ilícitos y se mantengan los corredores para el tráfico de estupefacientes”*.

Las Alertas Tempranas, como instrumento de vital importancia para la detección oportuna, la prevención y la efectiva atención de los riesgos de vulneración de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, han sido reconocidas por múltiples organismos estatales con competencias para atender tales escenarios de riesgo; pese a ello, actualmente se sigue prestando una atención insuficiente a los eventos y circunstancias allí descritos, así como una muy limitada observancia y cumplimiento a las recomendaciones formuladas sobre el particular.

En efecto, en el documento denominado *“INFORME DE HOMICIDIOS CONTRA LÍDERES SOCIALES Y DEFENSORES/AS DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA Periodo de análisis del 01 de abril al 30 de junio del 2020”*, de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, se estima que, para identificar los territorios con mayor riesgo de afectación de líderes/as sociales y defensores/as de derechos humanos, se deben tener en cuenta los escenarios y factores de riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo, en particular aquellos que puedan afectar a dicha población en Colombia.

En cuanto al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, cabe destacar que en las instancias que estudian y recomiendan medidas de protección en la UNP participan de manera permanente como invitados especiales un representante del Defensor del Pueblo y el delegado de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Adicionalmente, las Alertas Tempranas forman parte de los insumos que presenta el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) al CERREM, desde donde se hacen recomendaciones al Director de la UNP respecto de las medidas de protección que se deben tomar para proteger la vida e integridad de los solicitantes de este tipo de acciones.

Por otro lado, a instancias de los requerimientos realizados a la UNP por la Defensoría del Pueblo para la construcción del presente informe, dicha entidad señaló que *“[s]i bien los escenarios de riesgo descritos por la Defensoría del Pueblo en las AT son contemplados en el marco de los estudios de nivel de riesgo desde el momento del desarrollo de las labores de campo, también son incorporados a lo largo del procedimiento ordinario establecido para la toma de decisiones respecto a la ponderación del nivel de riesgo y medidas de protección que sean estimadas idóneas, decisiones que son tomadas conjuntamente por los diferentes delegados e invitados que componen los órganos colegiados de GVP y CERREM, entre los cuales ha sido oportuno contar con el apoyo de la Defensoría del Pueblo”*.

Sin embargo, gran parte de los homicidios, amenazas y demás hechos victimizantes ocurren en los territorios advertidos como zonas de riesgo en el marco del Sistema Nacional de Alertas Tempranas que lidera la Defensoría del Pueblo. Entre el 1.º de enero y el 30 de julio del 2020, se confirmaron 37 casos de homicidios contra líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos. Dos de ellos ostentaban la doble condición de persona en reincorporación y de defensor de derechos humanos. Adicionalmente, hay 49 casos en trámite de verificación por parte de OACNUDH y en proceso de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación.

Lo anterior revela la necesidad imperiosa de revisar y ajustar la metodología de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), para el seguimiento a los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo y para dar cumplimiento a las recomendaciones de

manera articulada, con el fin de lograr una efectiva y oportuna respuesta estatal respecto de los escenarios de riesgo de vulneración descritos.

### 3) Enfoque diferencial y de género

Aun cuando durante el primer semestre del 2020 no tuvo lugar ningún proceso de elección popular, dentro del presente informe se presentará la información correspondiente a la conformación de las corporaciones públicas de elección popular, así como sobre el ejercicio de otros cargos públicos elegidos por voto popular.

Con el fin de abordar dicho aspecto, resulta pertinente traer a colación la normatividad vigente relacionada. Así las cosas, la Ley 1909 de 2018 busca ampliar la participación en política por parte de las mujeres, mediante la creación de espacios para avanzar en el reconocimiento de la equidad de género. Cabe anotar que no se trata de normatividad precursora, dado que casi un decenio antes en Colombia se promulgó el Decreto 4912 de 2011 en cuyo desarrollo fue expedida la Resolución N.º 0805 del 2012 que adopta protocolos para garantizar los derechos de las lideresas.

Para la participación en política de las mujeres de todos los partidos se cuenta con avances normativos: el Decreto 1314 de 2016 crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos, encargada de coordinar, orientar y formular un Programa Integral de Garantías para Mujeres.

Dicha Comisión está conformada por los ministros del Interior, Justicia, Agricultura, Salud y Protección Social, Educación, Vivienda, y los directores de Prosperidad Social y la Presidencia, o sus respectivos delegados. Tiene como invitados permanentes, sin voto, a los directores de la Unidad de Víctimas, a la UNP, al ICBF, a los consejeros presidenciales para la Equidad de la Mujer y para los DD. HH. y a la Defensoría del Pueblo, o sus respectivos delegados.

El Decreto también crea una secretaría técnica ejercida por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Entre las principales funciones de la comisión intersectorial se encuentra coordinar, orientar y hacer seguimiento a la implementación del programa, impartir lineamientos a las

entidades estatales para generar información sobre el mismo y formular recomendaciones para la priorización de recursos. El mencionado programa integral fue adoptado formalmente por el Ministerio del Interior a través de la Resolución N.° 0845 de 2018, que tiene como anexo el programa y un mecanismo de participación de las organizaciones del Movimiento Social de Mujeres en la Comisión Intersectorial.

Aunque hay avances en general, la titularidad de las alcaldías y gobernaciones sigue siendo mayoritariamente para los hombres, debido a que no se han creado los espacios suficientes para que las mujeres puedan ejercer procesos de liderazgo social con las herramientas mínimas al interior de las comunidades y de las organizaciones políticas. En el concejo de Bogotá, no se registra en la mesa directiva ninguna mujer. No obstante, se destaca que la Alcaldía Mayor la ostente una mujer miembro de un partido que a nivel nacional se declaró en oposición.

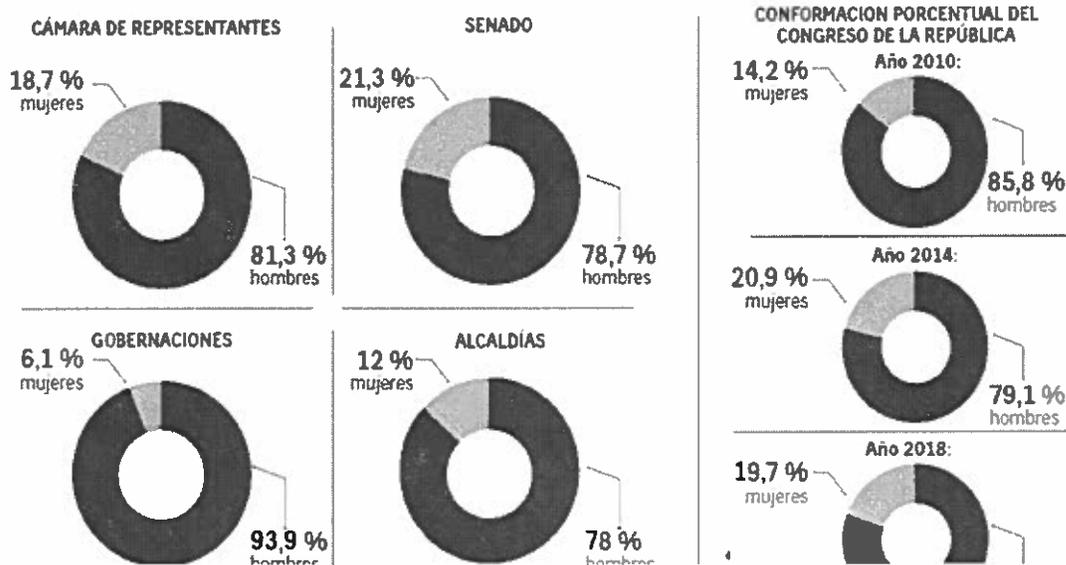
En lo que se refiere a la participación efectiva de las representantes femeninas en el Congreso, la Cámara de Representantes cuenta con un porcentaje de mujeres del 18,7%, mientras que los hombres representan el restante 81,3% de la Corporación, lo cual demuestra que en el ámbito territorial falta mucho para que exista igualdad en la representación parlamentaria.

En el Senado de la República, por su parte, el 21,3% de las curules son ocupadas por mujeres. Un aspecto a destacar en este caso es el ejercicio de la Segunda Vicepresidencia de dicha Cámara por parte de la senadora Sandra Ramírez, del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), organización política declarada en oposición.

En relación con el objetivo de una representación paritaria entre hombres y mujeres, se había logrado un incremento de 14,2% al 20% en el resultado de las elecciones de 2014. Sin embargo, en las elecciones del 2019 se muestra un descenso en la tendencia, pues llegó al 19,7% de participación femenina, como se muestra en la siguiente gráfica<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> Tomada de Daza, Sergio. (15 de noviembre de 2020). Vergonzosa brecha de género en cargos de elección popular. *Diario El Tiempo* [edición digital]. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/enorme-brecha-de-genero-en-la-de-colombia-entre-mujeres-y-hombres-549127>



En la actualidad, solo los departamentos de Valle del Cauca y Atlántico tienen gobernadoras mujeres, lo cual corresponde al 6,1% del total de gobernaciones a nivel nacional. Por otra parte, el total de alcaldesas en Colombia es de 132, quienes representan un 12% del total de alcaldías que tiene Colombia<sup>9</sup>.

El Proyecto de Ley 234 de 2020 Senado, 409 de 2020 Cámara, establece la aplicación de acciones que pretenden garantizar la equidad de género en la participación política, al ser un principio de la función electoral. También se planteó el aumento en la cuota de mujeres al 50%. Otro aspecto que se ha propuesto en la discusión tiene que ver con que, en caso de que se presente un empate en votos al momento de una elección, exista prelación y se posibilite que sea elegida para este tipo de situaciones una mujer, esto con el ánimo de cortar las brechas de participación política, que en nuestro país son amplias.

Igualmente, dentro de las propuestas se ha solicitado apoyo para la formación y capacitación que permita fortalecer los liderazgos femeninos, así como la asignación de recursos para adelantar procesos de formación política, en un país que, según cifras de la CEPAL, ocupa una baja posición en materia de

<sup>9</sup> *Ibidem*.

participación de las mujeres en el Parlamento<sup>10</sup> (puesto 25 entre 35 países analizados).

#### 4) Otros derechos de las organizaciones políticas declaradas en oposición

Financiación a partidos políticos y financiación adicional a los partidos declarados en oposición

Sobre los recursos que se deben entregar a los partidos declarados en oposición, el Consejo Nacional informa que, de acuerdo con el Decreto 2411 de 2019, por el cual se liquida el presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal 2020 en el rubro de financiación de partidos y campañas electorales, se cuenta con una apropiación total para el año fiscal de \$76.382.000.000, de los cuales el 74%, cifra equivalente a \$56.587.933.353, corresponden a recursos de la Ley 30 de 1994, mientras que \$9.042.287.909, el 12% de tales recursos, corresponden a obligaciones contraídas y no giradas de años anteriores. Finalmente, \$7.733.692.426 se destinan para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC).

En el caso de los demás partidos declarados en oposición, se asignan \$3.018.026.312, para la materialización de lo consagrado en el artículo 12 de la Ley 1909 de 2018.

Del total de presupuesto para la financiación de partidos políticos, solo el 4% está destinado para cumplir los compromisos establecidos en la Ley 1909 de 2018, cuya ejecución es proyectada por los partidos y movimientos políticos declarados en oposición. Sin embargo, el artículo 12 de la Ley 1909 señala claramente que debe ser el 5%.

---

<sup>10</sup> Información disponible en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. (s. f.). *Poder legislativo: porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional: Cámara baja o única*. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica>

Los recursos destinados al partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) representan el 10%, es decir, \$7.733.692.426 del total de los recursos totales para financiamiento de partidos, superando en \$4.715.666.114 a la sumatoria del total de recursos adicionales destinados para todos los partidos y movimientos declarados en oposición en el país.



**Fuente:** Elaboración propia con datos tomados del oficio DF-GP-016, remitido por la Dirección Grupo de Presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Adicionalmente, el lento proceso de giro de recursos genera incomodidad y percepción de ineficiencia estatal al interior de los partidos, tal y como lo afirman las organizaciones políticas en las comunicaciones remitidas a la Defensoría del Pueblo. Al preguntar al Consejo Nacional Electoral en el mes de junio por el giro de los recursos a los partidos y movimientos declarados en oposición, la respuesta fue la siguiente:

En este sentido y una vez liquidado el neto a girar a los partidos que se declararon en oposición para la vigencia del año 2020, está proyectado (subrayado fuera de texto) por parte de esta asesoría lo siguiente:

ESTATUTO DE OPOSICION VIGENCIA 2020					
N°	NIT	PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO CON PERSONERIA	VALOR RECONOCIDO	VALOR AUDITORIA	VALOR NETO A GIRAR
1	900.847.655-4	MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDIGENA Y SOCIAL "MAIS"	\$607.862.280,00	\$6.078.623,00	\$601.783.657,00
2	800.142.005-8	PARTIDO ALIANZA VERDE	\$1.646.917.408,00	\$16.469.174,00	\$1.630.448.234,00
3	830.124.850-8	PARTIDO POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	\$474.155.694,00	\$4.741.557,00	\$469.414.137,00
4	900.682.688-7	PARTIDO COLOMBIA HUMANA - UNION PATRIOTICA	\$100.464.286,00	\$1.004.643,00	\$99.459.643,00
5	901.137.286-7	FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMUN FARC	\$188.826.644,00	\$1.886.266,00	\$186.940.378
TOTAL			\$3.018.026.312,00	\$30.180.263,00	\$2.987.846.049,00

Fuente: Dirección Grupo de Presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, oficio DF-GP-016.

Cabe aclarar que la anterior proyección está sujeta a la aprobación de la sala plena de la corporación a través de acto administrativo que actualmente se encuentra en elaboración por parte de esta Asesoría.

Al cierre del primer semestre de 2020, los giros a los partidos de oposición se encontraban a la espera de surtir el proceso para su aprobación, estaban en estado "proyectado" y no habían ingresado a las arcas de los partidos de oposición.

Basados en lo anterior, podríamos afirmar que la financiación que quedó establecida, en especial los recursos adicionales para partidos declarados en oposición (3% del presupuesto), es insuficiente, no se ajusta a lo establecido en el estatuto de la oposición y, además, no se entrega oportunamente a los partidos.

**Derecho de la oposición a participar en ámbitos adicionales mediante el uso de espacios electromagnéticos**

Los artículos del 12 al 15 de la Ley 1909 de 2018 determinan que, sin perjuicio de los espacios institucionales para la divulgación política otorgados a todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, la Autoridad

Electoral asignará entre las organizaciones políticas con representación en las corporaciones públicas de elección popular que se declaren en oposición, espacios adicionales en medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético.

Al tratarse de espacios adicionales, se entiende que los partidos declarados en oposición pueden hacer uso de los espacios ordinarios para los partidos y, además, de unos especiales para el ejercicio de la oposición a nivel territorial, donde estos se asignarán según la cobertura y correspondencia de los medios con el nivel territorial. El 50% del tiempo se asignará en partes iguales, la porción restante debe asignarse con fundamento en el número de escaños que tenga cada organización en la corporación de elección popular correspondiente.

En cuanto al costo de los espacios, este será asumido con cargo al Presupuesto General de la Nación, para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias.

Igualmente se estableció un procedimiento para las réplicas de las alocuciones presidenciales a las que se refiere el Artículo 15. Sobre el particular, se dispone que *“[c]uando el presidente de la República haga alocuciones oficiales en medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, en virtud del cual las organizaciones políticas declaradas en oposición al gobierno nacional tendrán en el transcurso de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, en los mismos medios, con igual tiempo y horario, espacios para controvertirlo. Esta opción tendrá un límite de tres veces en un año. De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso”*.

La Autoridad Electoral, que es la encargada de reglamentar la materia, así como las condiciones en que este derecho pueda extenderse al ejercicio de la oposición de las administraciones departamentales, distritales y municipales, estableció el procedimiento en el artículo 14 de la Resolución 3134 de 2019, que fue modificado por el artículo 4 de la Resolución 3941 de 2019, el cual establece lo siguiente: *“[...] la solicitud debe elevarse directamente por las organizaciones políticas ante RTVC, quien se encargará de recepcionar las solicitudes e informar a los Operadores del Servicio de*

*Televisión Abierta Radiodifundida en los que se llevó a cabo la alocución, para que en un término de 24 horas procedan a su transmisión, en todo caso dichos plazos no pueden exceder las 48 horas [...]”, y que “[l]os Operadores del Servicio de Televisión Abierta Radiodifundida en que se haya emitido la alocución y RTVC, deberán informar al Consejo Nacional Electoral de la respuesta dada a estas solicitudes”*

Sobre este mismo derecho, en cuanto al programa televisivo diario *Prevención y Acción*, el 29 de septiembre del 2020, el Tribunal Superior de Bogotá negó la tutela interpuesta por un ciudadano que no se identificó como perteneciente a ningún partido, y tanto menos de la oposición, al considerar que no vulneraba ningún derecho fundamental y, en especial, el de acceso a información veraz, pues se trataba de una transmisión pedagógica, informativa y excepcional<sup>11</sup>.

Cabe indicar que, aun cuando el mencionado programa, como otras estrategias de comunicación utilizadas por el Gobierno nacional, no corresponde formalmente al concepto de alocuciones presidenciales, es importante adecuar tales estrategias a los escenarios regulados por la normatividad en mención, con el fin de no hacer nugatorios los efectos de la misma, con fundamento en aspectos de orden meramente formal.

#### **Acción de protección de los derechos de las organizaciones de oposición y las independientes**

El artículo 28 de la Ley 1909 de 2018 creó una acción de carácter especial, denominada Acción de Protección de los Derechos de Oposición. Sobre las acciones radicadas y su trámite, la información proporcionada por el Consejo Nacional Electoral muestra que, con corte al mes de julio, se habían resuelto tres de las diez acciones presentadas, una con rechazo, otra negando y una de ellas amparando los derechos de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Esa situación ha derivado en que, a pesar de ser la acción de protección un mecanismo especial diseñado para ser más expedito y cuyo objetivo central es el amparo de los derechos en mención, las organizaciones

---

<sup>11</sup> Tribunal superior de Cundinamarca. Sentencia del 29 de octubre de 2020, expediente 25000-2315-000-2020-02704-00.

políticas declaradas en oposición se vean impulsadas a recurrir a la protección de sus derechos por vía de tutela, lo cual genera una congestión judicial que no debería existir, atendiendo a la existencia del mecanismo de solución de controversias en comento.

De esta manera se pierde credibilidad y validez en el instrumento que provee el estatuto de la oposición.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Ley 1909 de 2018 fue aprobada de conformidad con el procedimiento legislativo especial para la paz, utilizado para la implementación de los Acuerdos de Paz y tiene precedentes importantes en la legislación colombiana. De hecho, la Constitución Política de 1991 contempló todo aquello que constituye el núcleo esencial de los derechos de las organizaciones que no hacen parte de la mayoría, los cuales fueron objeto de desarrollo legislativo en la Ley 30 de 1994, que fue derogada en los artículos 31 a 50 de la Ley 1909 de 2018.

A pesar de que el desarrollo normativo requerido para la implementación del SISEP se encuentra ampliamente formulado, las comisiones y demás instancias creadas presentan duplicidades y dificultades en su coordinación, lo que implica la existencia de ineficiencias en su funcionamiento. Esto, a su vez, desencadena resultados insuficientes en el objetivo de proteger la vida y la integridad personal de quienes dedican su vida al ejercicio de la política.

A julio de 2020, las organizaciones políticas declaradas en oposición presentaron un total de 910 solicitudes de protección a la UNP, entidad que adicionalmente informó que ninguno de los beneficiarios de tales medidas, en calidad de integrantes de tales partidos o movimientos, fue víctima de atentados contra su vida o su integridad personal. No obstante, el partido MAIS expuso profundas preocupaciones en relación con la atención de dichas solicitudes.

Durante el primer semestre del año 2020, la Defensoría del Pueblo expidió un total de 26 Alertas Tempranas, en las cuales se manifestaba la existencia de múltiples escenarios de riesgo para el ejercicio de los derechos humanos y respecto del cumplimiento de las normas del derecho internacional humanitario, de las comunidades que habitan territorios afectados, principalmente, por la presencia de grupos armados organizados y de economías ilegales.

Aun cuando múltiples organismos del Estado han reconocido la importancia de las Alertas Tempranas para el diseño e implementación de estrategias tendientes a la protección de tales derechos, todavía persisten conductas

institucionales de omisión frente a los eventos allí señalados y respecto de las recomendaciones formuladas sobre tal particular.

Si bien las Alertas Tempranas, por lo general, no se han enfocado en advertir riesgos concretos relacionados con los integrantes de organizaciones políticas declaradas en oposición, siempre han hecho claridad sobre el peligro que representan las amenazas antes señaladas para el ejercicio de los derechos civiles y políticos de las poblaciones afectadas; así mismo, han expuesto los hechos concretos que tienen como víctimas a quienes ejercen liderazgos sociales, con cualquier tipo de filiación política.

En materia de equidad de género en el ejercicio de responsabilidades públicas, el escenario resulta preocupante, toda vez que solo el 18,7% de las curules de la Cámara de Representantes, el 21,3% de los escaños del Senado de la República, el 6,1% de las gobernaciones y el 12% de las alcaldías son ocupadas por mujeres, lo cual incluso representa un panorama de retroceso, al menos en lo que respecta a la proporción de congresistas mujeres que descendió del 20,9% en el 2014 al 19,7% en el 2018.

De las cifras proyectadas para el año 2020 en relación con las apropiaciones presupuestales en esa vigencia, el 74% corresponde a recursos para el financiamiento de la totalidad de los partidos y movimientos políticos y el 12% de la totalidad de los recursos presupuestados y viabilizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el presente periodo fiscal corresponden a obligaciones contraídas en vigencias anteriores.

Del total del presupuesto para el año 2020, solo el 3% está destinado a cumplir los compromisos establecidos por la Ley 1909 de 2018, a pesar de que el artículo 12 de la misma señala específicamente que debe ser el 5%.

Los recursos destinados exclusivamente al partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) representan el 10% de la totalidad de la apropiación presupuestal del rubro, es decir, superan en más de 4.700 millones la sumatoria del total de los recursos adicionales destinados para todos los partidos y movimientos políticos declarados en oposición en el país.

Sobre el derecho a participar en las herramientas de comunicación y en las corporaciones públicas de elección popular de los partidos de oposición y el derecho a la réplica a los partidos de oposición, se ha determinado un

procedimiento que genera dificultades en el acceso a los canales de comunicación, puesto que está supeditado a las posibilidades presupuestales.

Las réplicas están dadas exclusivamente para las alocuciones presidenciales, lo que quiere decir que para cualquier tipo de intervención, opinión o declaratoria del Presidente no aplica el derecho a la réplica de los partidos declarados en oposición.

En cuanto a la acción de protección de los partidos de la oposición a pesar de haber sido diseñado como un instrumento expedito, algunos partidos, ante la demora o la negativa de la respuesta, han decidido acudir a la acción de tutela para obtener la garantía de sus derechos.

Conforme a lo antes señalado, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Al Congreso de la República: El Estatuto de la Oposición requiere algunas reformas que lo independicen conceptual y orgánicamente de la institucionalidad concebida en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz.

La definición de partidos y organizaciones políticas de oposición e independientes debe ampliar su cobertura a organizaciones sociales con actividad política, de cara a que el sistema de protección implemente estrategias más eficientes para proteger a los líderes y las lideresas sociales.

- Al Congreso de la República y a las entidades que conforman el SISEP: Es primordial hacer más eficiente y efectiva la estructura del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Se debe evaluar la pertinencia de la multiplicidad de instancias que resulta ineficiente, dado que, en la práctica, la Unidad Nacional de Protección debe asumir sola esa responsabilidad, sin contar con los recursos adicionales para hacerle frente a dicha tarea.

- Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Se recomienda que el proyecto del presupuesto del año 2021 contenga una partida específica y suficiente para hacerle frente a las obligaciones derivadas de la Ley 1909 de 2018.

- A los alcaldes y gobernadores de todo el territorio nacional: En consecuencia con el principio de corresponsabilidad en la garantía del

derecho a la participación en política, se recomienda fortalecer la coordinación interinstitucional y generar los espacios que hagan posible la materialización de los derechos y garantías para participar en política.

- Al Ministerio del Interior: Se recomienda que se fortalezcan las acciones de prevención en la lucha contra la estigmatización social de los líderes políticos y sociales, contando con la articulación de las entidades del Estado.

- A los gobernadores de todo el territorio nacional: Se podría considerar que en los planes de desarrollo departamentales se incluyan acciones de prevención y socialización que propendan por crear garantías de cumplimiento de los derechos que consagra la Ley 1909 de 2018.

- Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a su Alta Consejería para las Comunicaciones: Las estrategias de comunicación deben adecuarse a los escenarios regulados en la Ley 1909 de 2018, con el fin de evitar que, con fundamento en aspectos de carácter formal, se omita el cumplimiento de lo establecido en el Estatuto de la Oposición en materia de acceso a medios de comunicación.

- A todas las autoridades del Estado colombiano: Las entidades del Estado en todos sus niveles, más allá de reconocer la importancia de las Alertas Tempranas, deben velar por su efectivo conocimiento y acatamiento, en condiciones de coordinación, efectividad y oportunidad.

