

OFI24-00045026

Bogotá D.C. lunes, 05 de agosto de 2024

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

debatescomisionprimera@camara.gov.co

Congreso de la República

Edificio Nuevo del Congreso

Carrera 7 No. 8 – 68 oficina 238B

E. S. D.

Asunto: Respuesta a Proposición N° 37 – RADICADOS INTERNOS: EXT24-00072391, EXT24-00108250 y EXT24-00110652.

Respetada Doctora Calderón, reciba un cordial saludo.

La Unidad Nacional de Protección, en adelante UNP, recibió la invitación a control político que se llevará a cabo el 14 de agosto de 2024 a las 08:00am, en el cual se debatirán las Proposiciones N° 30 y 37 aprobadas el 07 y 22 de mayo del año en curso.

Previo a resolver su requerimiento, es pertinente señalar que la Proposición N° 30 fue respondida por la UNP mediante OFI24-00030682, el cual se envió a los correos electrónicos debatescomisionprimera@camara.gov.co y atencionciudadacongreso@senado.gov.co el 22 de julio de 2024.

Ahora, respecto a la Proposición No. 37, se brinda respuesta en los siguientes términos:

“(…) 1. ¿En qué fecha se tuvo conocimiento de las amenazas al Director de la Cárcel Modelo de Bogotá, Elmer Fernández? Señalar las acciones que se realizaron y la articulación que se realizó con el INPEC. (…)”

Respecto a los hechos en los que resultó víctima el Director de la cárcel La Modelo, la UNP aclara que no se le asignaron medidas de protección, debido a que nunca se recepcionó una *solicitud de protección individual* por parte del Coronel (r) Elmer Fernández Velasco, procedimiento necesario en el que los solicitantes expresan su voluntad de vincularse al Programa y ser evaluado en su nivel de riesgo, cumpliendo con el principio legal de consentimiento, en caso de haberlo solicitado dada la inminencia de las amenazas se hubiera podido evitar este lamentable hecho mediante Trámite de Emergencia implementando medidas provisionales.

Adicionalmente, resulta imperioso anotar que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC no informó a la UNP, el agotamiento de sus mecanismos internos para que la UNP asumiera la competencia subsidiaria de la protección del funcionario, conforme al artículo 2.4.1.2.6 parágrafo 2.

Unidad Nacional de Protección
Conmutador 4269800
Dirección de Correspondencia: Carrera 44 # 20 – 21
Bogotá, Colombia.
www.unp.gov.co – correspondencia@unp.gov.co
GDT-FT-03 V1

De lo anterior se puede evidenciar que ni el Coronel (r) Elmer Fernández Velasco, ni el INPEC solicitaron protección a la UNP.

“(…) 2. ¿Cuáles son las medidas adoptadas para proteger la vida e integridad de los directores y subdirectores de los Establecimiento (sic) carcelarios y penitenciarios del país?”

Ante la creciente amenaza contra los directivos del INPEC las medidas adoptadas por la UNP han sido:

1. Activar **80** trámites de emergencia, para proteger su vida e integridad, comprendiendo la inminencia de la situación.
2. Priorizar las solicitudes de protección radicadas por los funcionarios del INPEC.
3. Establecer una coordinación directa entre la UNP y los solicitantes, agilizando la obtención de los documentos necesarios, para iniciar el proceso de evaluación.
4. Analizar información disponible en fuentes públicas, redes sociales y otros canales, con el fin de detectar cualquier señal de peligro o intimidación contra los servidores públicos del INPEC, lo anterior con el fin de alertar y priorizar la atención a estos funcionarios en el marco de nuestra misionalidad.

“(…) Señalar a la fecha ¿cuántos tienen medidas de protección? (...)”

Actualmente se encuentran protegidos **94 funcionarios INPEC**.

“(…) ¿qué tipos de medidas tienen? (...)”

Los tipos de medidas que tienen los **94 funcionarios** del INPEC son:

- Celulares
- Chalecos
- Botones
- Personas de Protección
- Vehículos Convencionales
- Vehículos Blindados

“(…) En caso de no tener medidas, señalar las razones de hecho y de derecho por las cuales no las tienen. (...)”

No se implementan medidas de protección cuando:

- No hay nexo causal entre la actividad desarrollada y el riesgo.
- El solicitante no pertenece a alguna de las poblaciones objeto de protección de los Programas que lidera la UNP.
- El nivel del riesgo es ordinario.

- Existe desistimiento del solicitante, o éste se encuentra en desacuerdo con las medidas y no las acepta.
- No es competencia de la entidad.
- Entre otras.

“(…) 3. ¿Cuántas solicitudes de protección se han recibido desde el inicio de su gestión a la fecha? Discriminé la cantidad de solicitudes por sectores atendidos. (…)

La UNP, en el interregno comprendido entre el 07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2024, recepcionó **96.358** solicitudes de protección individual y **1.141** solicitudes de protección colectiva.

“(…) ¿Cuáles han sido aceptadas y cuáles no? (…)

En el periodo señalado, han iniciado evaluación del riesgo **14.539** solicitudes de protección individual, y **192** solicitudes de protección colectiva.

Es importante aclarar que, todas las solicitudes son aceptadas y atendidas, sin embargo, quizás la pregunta se enfoca en aquellas que no cumplen los requisitos mínimos establecidos para iniciar la Ruta de Protección, por ejemplo, encontrarse incompletas, no ser competencia de la UNP o evidenciarse la inexistencia del nexo causal, etc.

Por consiguiente, la gestión realizada por la UNP consiste en comunicarse con el solicitante para requerir información adicional o la completitud de los documentos, o en su defecto, transferir la solicitud a la Entidad competente para su revisión. Además, siempre que el peticionario autorice, se requieren medidas preventivas a la Policía Nacional, durante el proceso correspondiente.

“(…) ¿Señalar las razones de hecho y de derecho de negativa de las medidas de protección? (…)

Las razones de hecho y de derecho para no implementar medidas de protección son:

- **Incompletitud de los documentos:** No allegar la totalidad de los documentos requeridos (formulario debidamente diligenciado, copia de la cédula de ciudadanía y documento que acredita la población objeto), luego del requerimiento de la UNP para completarlos y que los solicitantes no los presenten.
- **Falta del Principio de consentimiento:** requisito *obligatorio* para la vinculación a los programas de protección liderados por la UNP, el mismo se materializa inicialmente con la radicación de los documentos.
- **No ser población objeto de la UNP:** los solicitantes deben estar inmersos en alguna de las condiciones poblacionales descritas en el Decreto 1066 de 2015, artículos 2.4.1.2.6, 2.4.1.2.7, 2.4.1.3.1 y 2.4.1.4.1; o ser determinadas por el Gobierno Nacional, dentro del marco legal.
- **Falta del Principio de Causalidad:** el cual hace referencia a la *conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias*, la cual deberá ser **demostrada** siquiera sumariamente por los interesados en ser acogidos por los Programas.

Unidad Nacional de Protección
Conmutador 4269800
Dirección de Correspondencia: Carrera 44 # 20 – 21
Bogotá, Colombia.
www.unp.gov.co – correspondencia@unp.gov.co
GDT-FT-03 V1

- **Competencia de otras entidades:** el servicio de protección debe ser prestado por otra entidad. (Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional o Contraloría General de la Nación, etc.)
- **Nivel ordinario en el análisis de Evaluación del Riesgo:** estudio técnico que determina el nivel de riesgo de los solicitantes, el cual es presentado ante el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM, cuerpo colegiado encargado de validar la ponderación del nivel del riesgo y recomendar las medidas de protección a adoptar por parte del Director General de la UNP.

“(...) 4. ¿Cuántas personas que han solicitado medidas de protección y se les han sido negadas han sido asesinadas o víctimas de atentados desde el inicio de su gestión? (sic) Señalar la calidad (líder social, reincorporado, servidor público, etc.) (...)”

La UNP, de acuerdo al Decreto 4065 del 2011, artículo 3, tiene como objetivo *“articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en **situación de riesgo extraordinario o extremo** de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan.* (Negrillas fuera de texto)

A su turno, en el Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.3, numeral 18, señala que *“18. Riesgo Ordinario: Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar **medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección.**”* (Énfasis fuera de texto)

De acuerdo a las normas antes citadas, la UNP adelanta un monitoreo de las medidas implementadas en razón a un riesgo extraordinario o extremo, razón por la cual aquellos casos en los cuales el riesgo arroja ordinario, no adelanta seguimiento a la misma dado que las medidas de protección actúan bajo el principio de consentimiento, lo que implica que debe mediar solicitud cada vez que una persona se considere en riesgo y se acredite la conexidad directa entre la amenaza y el cargo, o la actividad que ejerce.

“(...) 5. ¿Cuántas medidas de seguridad han sido desmontadas desde el inicio de su gestión a la fecha? Señalar las razones de hecho y de derecho para tomar la decisión. (...)”

Es necesario indicar que el respectivo CERREM recomienda la finalización de las medidas de Protección, de conformidad a lo establecido en el Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.46, que señala las razones de hecho y de derecho que son:

1. Si por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita por arrojar ordinario.

2. Cuando por autoridad competente, se establezca que existió falsedad en la información o pruebas aportadas para la vinculación al Programa o la adopción de medidas.
3. Cuando a pesar de ser requerido, el protegido no permite la reevaluación del riesgo, es decir no esta de acuerdo.
4. Cuando el protegido, de manera expresa, libre y voluntaria desiste de las medidas de protección, en cuyo caso, se le hará saber, por escrito, el riesgo que corre en términos de su vida, integridad, libertad y seguridad personal.
5. Cuando el protegido no permite la implementación de las medidas de protección por primera vez o con ocasión a un ajuste de esta.
6. Cuando el protegido no acepta las medidas de protección respecto de un cambio, rotación o permuta y las demás situaciones que se puedan presentar.
7. Por vencimiento del período, dejación del cargo, o variación de la población objeto por la cual fue adoptada la medida o su prórroga.
8. Por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con el beneficio de detención domiciliaria.
9. Por imposición de sanción de destitución en proceso disciplinario debidamente ejecutoriado para el caso de servidores públicos o por pérdida de investidura debidamente ejecutoriada.
10. Por inexistencia o desaparición del nexo causal o cuando, contando con medidas de protección asignadas, no permita la evaluación del riesgo.
11. Por la vinculación a otro programa de protección del Estado.
12. Por muerte del protegido.
13. Por reincidencia en el uso indebido de las medidas de protección de acuerdo con lo establecido en el parágrafo del artículo 2.4.1.2.44 del presente decreto.

Conforme a lo anterior, la UNP desde el 07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2024 ha desmontado en total **7.549** medidas de protección.

“(...) 6. ¿Cuántas de las personas que tienen medidas de protección han sido asesinadas o víctimas de atentados desde el inicio de su gestión? Señalar la calidad (líder social, reincorporado, servidores público, etc.) (...)”

La UNP registró que **51** personas protegidas, han sido asesinadas desde el 07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2024. A su vez, registró que **140** sufrieron una agresión contra su integridad.

“(…) 7. ¿Cuántas personas que han solicitado medidas de protección y se les han sido negadas han sido víctimas de atentados desde el inicio de su gestión? Señalar la calidad (líder social, reincorporado, servidores público, etc.) (…)”

El presente interrogante se responde con la información señalada en la pregunta número 4.

“(…) 8. ¿Cuál es el presupuesto de la entidad para brindar medidas de protección a los líderes sociales y a los servidores públicos? Señalar a la fecha cuantas (sic) personas cuentan con medidas de protección, tipo de las medidas y costos de cada una de ellas. (…)”

El presupuesto asignado a la UNP es ejecutado de manera general, conforme a las necesidades institucionales, de acuerdo con la demanda de atención de sus funciones misionales y administrativas; es decir, *la UNP no clasifica la destinación de los recursos por actividades, grupos poblacionales (líderes sociales y servidores públicos, entre otros), territorios, dependencias, etc.*

Por ello, la totalidad del presupuesto apropiado en cada vigencia contribuye al cumplimiento misional de la Entidad a través de las acciones lideradas en el marco de las competencias por cada una de las dependencias institucionales, el cual para el 2024 corresponde a **DOS BILLONES CUATROCIENTOS VEINTE MIL CIENTO NOVENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y UN MIL VEINTE PESOS (\$2.420.195.841.020 COP).**

Por otro lado, a corte del 31 de marzo de 2024 se protegían **8.731** personas bajo el Programa de Prevención y Protección, y el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano. Por su parte, bajo el Programa Especializado de Seguridad y Protección, a corte el 31 de julio de 2024 se protegen **4.230** personas.

Las medidas de protección implementadas por la UNP se encuentran establecidas en el Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.11.

Ahora, respecto a señalar el costo de cada una de ellas, es importante indicar que el costo mensual de las medidas de protección resulta ser variable debido a que depende de la demanda de las personas protegidas y como se señaló se ejecuta de manera general, conforme a las necesidades institucionales.

“(…) 9. ¿Qué medidas se han adoptado para proteger la vida e integridad de los concejales y funcionarios públicos de Tuluá y los Diputados del Valle del Cauca que se encuentran amenazados a la fecha? (…)”

Mediante un ejercicio de discrecionalidad, el Director de la UNP tomó la decisión de iniciar trámites de emergencia a favor de los concejales y disputados de Tuluá y Valle del Cauca. Como resultado, se implementaron medidas individuales y colectivas, lo que contribuyó a mitigar las amenazas y garantizar su integridad.

Adicionalmente, la UNP asistió al Consejo de Seguridad llevado a cabo el día 10 de mayo de 2024, en el cual participaron, el Presidente de la República, el Ministro de Defensa, los comandantes de las Fuerzas Militares y de Policía, la Gobernadora del departamento de Valle del Cauca y el Alcalde del municipio de Tuluá, entre otras autoridades.

En este espacio se tomaron decisiones dadas las múltiples amenazas enviadas presuntamente por el grupo delincinencial “La inmaculada”, toda vez que la seguridad y protección es una competencia de carácter interadministrativo, donde converge el Estado, conforme a los principios de concurrencia y subsidiariedad. Por ende, son las Gobernaciones y las Alcaldías quienes actúan como primeros respondientes en la atención de las situaciones de riesgo.

“(…) ¿Cuántos diputados y concejales cuentan con protección por parte de la UNP a la fecha? (…)”

Actualmente a nivel nacional, la UNP protege **501** concejales y diputados, de los cuales **66** pertenecen al departamento del Valle del Cauca.

“(…) ¿Cuántos diputados y concejales han solicitado medidas de protección? (…)”

La UNP desde el 07 de agosto de 2022 al 14 de julio de 2024, ha recepcionado **2.761** solicitudes de protección por parte de concejales y diputados, así como se ilustra en la siguiente tabla:

TABLA N° 3 – SOLICITUDES DE PROTECCIÓN RECIBIDAS POR CONCEJALES Y DIPUTADOS			
SUBPOBLACIÓN	SOLICITUDES ATENDIDAS CON INICIO DE RUTA	SOLICITUDES ATENDIDAS SIN INICIO DE RUTA	TOTAL
Concejal	551	1.666	2217
Diputado	98	446	544
Fuente: Oficina Asesora de Planeación e Información. Periodo: 07/08/2022 – 14/07/2024			

“(…) 10. Explique la línea de tiempo y el proceso integral que tiene la Unidad Nacional de Protección para otorgarle medidas de (sic) seguridad a una persona amenazada. (…)”

El Decreto 1066 de 2015, en sus artículos 2.4.1.2.40, 2.4.1.3.7 y 2.4.1.4.8 establecen los procedimientos ordinarios de los programas coordinados por la UNP.

“(…) ¿Cuánto tiempo tardan en realizar los estudios correspondientes y en cuanto tiempo se le otorga personal y elementos de seguridad a quien solicita medidas de protección? (…)”

Ante un riesgo inminente, es imperativo tomar acciones inmediatas para mitigar cualquier posible impacto negativo. Por lo tanto, la valoración inicial y la implementación de las medidas preventivas y de protección se llevan a cabo en un plazo máximo de **48 horas** desde la identificación del riesgo. Dando cumplimiento a lo regulado en el Decreto 1066 de 2015, artículos 2.4.1.2.9, 2.4.1.3.4 y 2.4.1.4.9.

“(…) 11. ¿Cuáles son las variables y/o requisitos que establece la UNP para establecer (sic) que una persona se encuentre en estado inminente de riesgo y necesite protección por parte de la UNP? (…)”

El riesgo inminente se entiende como aquella circunstancia en la cual las amenazas o riesgos expuestos por el solicitante tienen una gravedad que podrían llegar a materializarse afectando su integridad.

En desarrollo de ese concepto, el Decreto 1066 de 2015 en sus artículos 2.4.1.2.9, 2.4.1.3.4 y 2.4.1.4.9 facultó al Director General de la UNP para que adopte las medidas de protección de manera provisional a los usuarios de los Programas, sin necesidad de la evaluación del riesgo. Por lo tanto, mediante un *Trámite de Emergencia*, se verifica y analiza la información recolectada con el propósito de establecer el cumplimiento de los siguientes criterios:

- **Nexo Causal:** se fundamenta en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones, siempre que existan elementos que permitan inferir que el riesgo se derive de la condición poblacional.
- **Inminencia:** son las circunstancias en las cuales las amenazas pueden consumarse en un futuro próximo y supone un daño grave.
- **Excepcionalidad:** circunstancia que evidencia un riesgo especial o particular como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades, funciones, o en razón al ejercicio de su cargo, que no está obligado a tolerar.
- **Presunción constitucional de riesgo:** se aplica la presunción constitucional de riesgo, a favor de las víctimas de desplazamiento forzado, incluidas víctimas en casos de restitución de tierras, quienes deberán probar sumariamente las condiciones de la amenaza extraordinaria, criterios establecidos por la Corte Constitucional (Sentencia T-719/2003, T-339/2010 y T-224/2014).

Adicionalmente, la jurisprudencia Constitucional (Sentencias T-1026/2002 y T-040/2023) ha definido cinco elementos subjetivos que las autoridades judiciales o administrativas competentes deben valorar, con el fin de determinar las circunstancias del solicitante y establecer si hay lugar a la protección, tales elementos son:

- Realidad de la amenaza.
- Individualización de la amenaza.
- La situación específica del amenazado.
- El contexto o escenario en que se presentan.
- Inminencia del peligro.

“(…) 12. En su entrevista del día 17 de mayo de 2024 en la W, usted manifestó que dentro de la UNP existen funcionarios que hacen uso de influencias y de dineros para alterar las matrices de riesgo. ¿Cuáles son las evidencias para asegurar esto? (...)”

En cumplimiento del deber constitucional, las *evidencias* recaudadas por la UNP fueron allegadas a la Fiscalía General de la Nación, ente competente para determinar el nexo causal entre estas y el posible delito.

Resulta imperioso, destacar que en atención a que la indagación es reservada, no es posible señalar cuales fueron las *evidencias* presentadas; a no ser que el ente acusador decida revelar información sobre la actuación por motivos de interés general.

“(…) ¿Cuántas fueron las denuncias interpuestas y ante qué control? (...)”

Desde el inicio de esta administración, se han interpuesto **11** denuncias ante la Fiscalía General de la Nación.

“(…) ¿hace cuánto fueron interpuestas las denuncias instauradas por su despacho contra dichos funcionarios? (…)”

Desde el mes de diciembre de 2022, se han instaurado las denuncias ante la Fiscalía General de la Nación.

“(…) ¿Cuál ha sido el resultado de las denuncias instauradas? (…)”

El artículo 250 constitucional señala que la Fiscalía General de la Nación es la competente para adelantar el ejercicio de la acción penal, por ende, este interrogante es la responsable para brindar respuesta respecto a este interrogante.

“(…) ¿La entidad inició proceso ante control interno disciplinario contra los funcionarios en mención? (…)”

Si. Actualmente se están realizando las investigaciones disciplinarias pertinentes por los hechos denunciados.

“(…) ¿Estos funcionarios continúan realizando las mismas funciones? (…)”

En cumplimiento de los derechos fundamentales al debido proceso, la presunción de inocencia y a que muchos de estos funcionarios se amparan en el fuero sindical, la UNP ha optado por aplicar las medidas administrativas residuales, para que sean apartados de los cargos en los cuales ejecutaron las conductas investigadas.

Sin otro particular, agradecemos la atención prestada y manifestamos nuestra disposición para aclarar cualquier duda que pueda surgir.

Cordialmente,



AUGUSTO RODRÍGUEZ BALLESTEROS

Director General de la Unidad Nacional de Protección

	Nombre	Firma	Fecha
Proyectó	Álvaro Ricardo Murillo Moreno		05 de agosto de 2024
	Maura María Piscioti Cordero		05 de agosto de 2024
	Claudia Marcela Guerrero Briceño		05 de agosto de 2024
Revisó	Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez		05 de agosto de 2024
	Augusto Rodríguez Ballesteros		05 de agosto de 2024
Aprobó	Augusto Rodríguez Ballesteros		05 de agosto de 2024
Los firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma.			