



Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como “Ley de Víctimas”

La Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas, “*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno,*” ordena la adopción de medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación, en especial en los de restitución de tierras¹. Para ello ordena la revisión y adecuación de los programas de protección existentes a unos criterios establecidos en la propia Ley².

La revisión de los programas de protección reviste una importancia doble. Por un lado puede prevenir las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que se producen día a día en Colombia, y por otro puede contribuir a que las medidas de participación de las víctimas en los procesos penales, atención y reparación que contempla la ley 1448 de 2011 tengan impactos concretos y reales en la vida de las víctimas, tanto en la satisfacción de sus necesidades básicas como frente a sus expectativas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Por lo anterior, este documento tiene como objetivo presentar un balance de las medidas de prevención y protección adoptadas por el Estado Colombiano, a la luz de sus obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, con la finalidad de hacer observaciones y recomendaciones al proceso de adecuación al que deben ser sometidos los programas de protección.

Para ello, en primer lugar se presentará un breve panorama del contexto de desprotección en el que se encuentran las víctimas actualmente (1); a continuación se presentará el marco normativo nacional e internacional que obliga al Estado colombiano a brindar protección a sus ciudadanos y ciudadanas (2); posteriormente se analizarán los programas y medidas de prevención y protección vigentes, identificando las limitaciones que se han presentado en su implementación (3); finalmente se presentarán algunas recomendaciones para el mejoramiento de estos programas a la luz de los principios establecidos en los tratados internacionales y de la Constitución Política de Colombia, así como de las necesidades de las víctimas y de la realidad del conflicto armado (4).

1. Dinámica actual del conflicto armado y del desplazamiento forzado

En Colombia hay una situación de permanente violación de los derechos humanos caracterizada por la persistencia del conflicto armado interno desde hace más de 40 años³. Así lo afirmó el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y así lo evidencian las violaciones a los derechos humanos que se registran a diario en Colombia y que se traducen en amenazas, homicidios selectivos, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas, secuestros y desplazamientos forzados,

¹ Ley 1448 de 2011, art. 31.

² *Ibid.*, art. 32.

³ Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal sobre Colombia*, A/HRC/10/82, 9 de enero de 2009.

así como en las campañas de desprestigio que tienen como objetivo deslegitimar las denuncias que de estas violaciones hacen las víctimas y las organizaciones defensoras de derechos humanos⁴.

La situación de riesgo es más gravosa para las víctimas que están en procesos de reclamación de sus derechos, especialmente el derecho a la restitución de las tierras despojadas o abandonadas, para las mujeres y para aquellas víctimas que hacen parte de procesos organizativos y de defensa de los derechos humanos. Según datos de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), entre julio de 1996 y agosto de 2011, al menos 281 defensores y defensoras de derechos humanos sufrieron atentados contra su vida⁵. Tan solo en el 2011 se registraron 38 homicidios de defensores y defensoras de derechos humanos⁶ que, sumados a las campañas de desprestigio del trabajo de organizaciones de víctimas y de las organizaciones de derechos humanos, no arrojan un panorama alentador para el ejercicio de defensa de los derechos, además de constituirse en un factor que puede incrementar los riesgos a los que ya se encuentran expuestas las víctimas y en un obstáculo para que reclamen sus derechos.

Una situación más preocupante reflejan las cifras de la CCJ en relación con las violaciones al derecho a la vida de las personas en situación de desplazamiento forzado, que indican que entre el 1º de enero de 2007 y el 31 de agosto de 2011, al menos 267 personas desplazadas fueron víctimas de atentados contra su vida⁷, algunas de las cuales se encuentran en procesos de reclamación de su derecho a la restitución de tierras. De estas víctimas, 262 fueron asesinadas y cinco (5) fueron desaparecidas forzosamente sin que hasta el momento se conozca su paradero. De ellas, en los casos en que se conoce el sexo (252), se sabe que 34 eran mujeres.

Esto último lo corroboran diferentes medios de comunicación, que han señalado que en los últimos tres años han ocurrido más de 50 homicidios de líderes que se encuentran en procesos de reclamación de tierras⁸. Uno de los atentados recientes ocurrió el pasado 18 de diciembre de 2010 mientras se adoptaban decretos reglamentarios de la Ley de Víctimas, cuando Alexa Gómez Polanía,

⁴ Los casos más recientes de desprestigio contra víctimas y organizaciones defensoras de derechos humanos se han dado alrededor de los casos de la masacre de Mapiripán, ocurrida en 1997, y el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas de la hacienda Las Pavas. Al respecto, ver la carta enviada por organizaciones sociales y de derechos humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Mapiripán, 23 de noviembre de 2011, disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/adicionales/carta_corteidh_mapiripan-23nov2011.html, y <http://retornoalaspavas.wordpress.com/>. También, el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia del 31 de enero de 2012. A/HRC/19/21/Add.3. En este se expresa: “22. Una persona reconocida por el Estado como víctima de la masacre de Mapiripán (Meta) en 1997 se retractó de su testimonio. Reconociendo la necesidad de investigar este y otros casos similares, la oficina en Colombia expresa su preocupación por los intentos de utilizar este hecho para deslegitimar a las víctimas, a las defensoras y defensores de derechos humanos y a sus organizaciones, y a los mecanismos regionales de protección de derechos humanos”.

⁵ Comisión Colombiana de Juristas, *Listado de víctimas de violencia sociopolítica en Colombia. Derecho a la vida. Violaciones en contra de defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, julio de 1996 a agosto de 2011*, Bogotá, 8 de noviembre de 2011, disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/cifras/cif_2011-11-08.html.

⁶ Gustavo Gallón Giraldo. Diario El Espectador. *Confesión sin confusión*, 2 de noviembre de 2011.

⁷ Comisión Colombiana de Juristas, *Listado de víctimas de violencia sociopolítica en Colombia. Derecho a la vida. Violación en contra de personas en situación de desplazamiento forzado, 1º de enero de 2007 a 31 de agosto de 2011*, Bogotá, 21 de octubre de 2011, disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/cifras/cif_2011-10-21.html.

⁸ Diario El Espectador. *Restitución de tierras sigue manchándose de sangre*. 8 de junio de 2011. www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-275904-restitucion-de-tierras-sigue-manchandose-de-sangre

una lideresa comunitaria y representante de personas en situación de desplazamiento en la ciudad de Mocoa (Putumayo), fue asesinada por dos sicarios en su casa, frente a su hijo menor de edad⁹.

La situación de riesgo y desprotección ha sido evidente en gran parte del territorio nacional. Así lo demuestra el trabajo realizado por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT), que entre el 1° de enero y el 30 de septiembre de 2011 ha advertido 40 situaciones de riesgo, correspondientes a 15 informes de riesgo y 25 notas de seguimiento. Del total de situaciones de riesgo advertidas la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) ha declarado 28 como alertas. Las situaciones de riesgo advertidas cubren la población y territorio de 85 municipios, ubicados en 16 departamentos del país. Los departamentos con mayor número de municipios en riesgo son Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Meta, Nariño, Norte de Santander, Sucre y Valle del Cauca¹⁰.

Asimismo existe preocupación porque persisten los desplazamientos forzados y las causas que lo generan, tales como el despojo de tierras, la explotación de recursos naturales, la implementación de proyectos agroindustriales o de infraestructura, las hostilidades entre los diversos grupos armados, entre otros. Según la Agencia de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – OCHA, *“entre enero y junio de 2011 se registraron 59 desplazamientos masivos y multifamiliares en el país que han afectado al menos a 17.500 personas. Las hostilidades se configuran como la principal causa de desplazamiento masivo en el primer semestre del año”*¹¹. Por su parte, el Sistema de Información para la Población Desplazada, que hasta antes de la expedición de la Ley de Víctimas se encontraba en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social, registró que entre enero y octubre de 2011 se desplazaron forzosamente 102.956 personas¹².

Con el panorama anterior, resulta indispensable y urgente que se adopten las medidas necesarias para asegurar que la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas -a partir de enero de 2012- no genere riesgos adicionales a la vida e integridad de las víctimas, y que permitan que las víctimas accedan de manera segura y digna a las distintas medidas de participación en los procesos penales, atención y reparación plasmadas en la Ley 1448 de 2011.

2. La obligación del Estado colombiano de brindar protección a sus ciudadanos

En su artículo 3, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que todo individuo *“tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*¹³. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) dispone en su artículo 6 que *“...el derecho a la vida es inherente a la persona humana”*. Asimismo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

⁹ Campaña Tierra, Vida y Dignidad, *Asesinada Alexa Gómez Polanía, líder de población desplazada en Mocoa Putumayo*, 23 de diciembre de 2011, disponible en: <http://www.colectivodeabogados.org/Asesinada-Alexa-Gomez-Polanía>.

¹⁰ Ponencia del Dr. Jorge Calero, Defensor Delegado para el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en el panel “Conflicto, desplazamiento y situación humanitaria en la región”, durante el Foro *Ley de víctimas y desplazamiento forzado: retos para la construcción de planes de desarrollo en la región del Sur de Bolívar y Barrancabermeja*, realizado el 1° y 2 de diciembre de 2010 en el municipio de Barrancabermeja (Santander).

¹¹ Agencia de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA Colombia. Boletín Humanitario Tendencias, primer semestre de 2011.

¹² Sistema de Información para la Población Desplazada (SIPOD) de la Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional, cifras de expulsión de población desplazada entre enero y octubre de 2011, fecha de corte: 11 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/>.

¹³ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

consagra que “...*todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad*”¹⁴. Estas obligaciones no ceden ante la inminencia de un conflicto armado, por el contrario se refuerzan; en estos casos y conforme a la normatividad del derecho internacional humanitario (DIH), los Estados tienen el deber de garantizar la vida, la integridad personal y la seguridad de las personas protegidas por el DIH¹⁵.

En el caso de las personas en situación de desplazamiento, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos¹⁶ instan a los Estados a tomar medidas para prevenir los desplazamientos forzados internos y para proteger a las personas en situación de desplazamiento antes, durante y después de los mismos. En particular, el Principio 11 establece la protección a la que tienen derecho las personas desplazadas, en especial contra “*actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos*”; de igual forma este Principio prohíbe las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de las violaciones allí enunciadas.

La garantías de seguridad se refuerzan en el caso de las personas refugiadas o desplazadas que deseen regresar a su país o lugar de origen, para quienes se establecen los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad en el retorno o repatriación, tal como lo establece la sección IV de los Principios Rectores sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas¹⁷. Tal como lo indica el principio 10 y sus numerales: “*Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual. Se debe proporcionar a los refugiados y desplazados información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen*”.

El Estado Colombiano ha ratificado estos instrumentos internacionales, los cuales hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano en virtud del bloque de constitucionalidad¹⁸, y por lo tanto son de obligatorio cumplimiento para las autoridades.

De otro lado, el ordenamiento interno colombiano reconoce los derechos a la vida, la integridad y la seguridad personal de todos los ciudadanos¹⁹, los cuales implican para el Estado la correlativa obligación de brindarles protección, especialmente a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las víctimas del conflicto armado interno.

Reconociendo esta situación, y en especial que “*...el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para*

¹⁴ Adoptada por la IX Conferencia Internacional Americana en 1948, art. 1.

¹⁵ El Artículo 3° Común de los Convenios de Ginebra de 1949 establece que “*...En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones: 1. Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.*

¹⁶ Aprobados por la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en el 54° periodo de sesiones. E/CN.4/1998/53/Add.2 / 11 de febrero de 1998.

¹⁷ Aprobados por la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en el 57° periodo de sesiones.

¹⁸ Constitución Política de Colombia, arts. 4 y 93.

¹⁹ *Ibid.*, arts. 11 y 12.

*varios derechos fundamentales de los afectados*²⁰, la Corte Constitucional estableció, a lo largo de su jurisprudencia y de los autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 - mediante la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado-, que es obligación de las instituciones del Estado colombiano establecer programas y medidas de protección que respondan proporcionalmente a su nivel de riesgo, el cual se incrementa por su situación particular de vulnerabilidad.

Para efectos de dejar claras las obligaciones que la Corte Constitucional estableció en cabeza de las autoridades frente a los riesgos a los que está expuesta la población vulnerable, es preciso transcribir las siete obligaciones que estableció la Corte en la sentencia T-719 de 2003:

“1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.

2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.

3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.

4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.

5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.

6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.

7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados²¹.

Adicionalmente, en el Auto 200 de 2007, y ante la persistencia de las violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal de los líderes de la población en situación de desplazamiento, la Corte Constitucional se pronunció nuevamente sobre el tema y consideró que ante su particular situación de vulnerabilidad era necesario adoptar una “presunción de riesgo”. Esta presunción implica que las autoridades tienen la obligación de actuar de manera inmediata cuando se presenta una amenaza puntual contra la vida o la integridad personal del peticionario o de su familia.

En este Auto, la Corte afirmó que “...una vez activada la presunción de riesgo que ampara a las personas desplazadas que piden protección para su vida, seguridad e integridad personal y las de sus familias, sin que la autoridad competente ante la que se pidió protección haya desvirtuado dicha presunción mediante estudios detallados y

²⁰ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

cuidadosos que demuestren que es innecesario impartir la protección requerida, dicha autoridad competente está en la obligación de adoptar una medida de protección que sea:

(i) **adecuada fácticamente** a las circunstancias en las que se encuentra quien las solicita, las cuales han de ser objeto de un cuidadoso estudio que, sin embargo, no puede retardar en su realización la adopción de una medida efectivamente orientada a conjurar el riesgo;

(ii) **eficaz** para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia –eficacia que incluye tanto la *oportunidad* de la medida, como su *idoneidad* para alcanzar el objetivo de protección-, y

(iii) **adecuada temporalmente**, es decir, que se mantenga en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que se pretende conjurar – lo cual no obsta para que las autoridades competentes, con base en estudios de seguridad serios y detallados, concluyan que una determinada medida de protección ha dejado de ser necesaria en atención a la realidad del riesgo que pesa sobre su beneficiario. Al momento en que se asigne una medida de protección en respuesta a la activación de la presunción de riesgo recién descrita, la autoridad competente debe justificar expresamente ante el beneficiario porqué su medida cumple con los requisitos de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal”²². (Negrilla fuera del texto).

De la normatividad nacional e internacional señalada anteriormente, así como de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se deriva la obligación de las instituciones del Estado Colombiano de adoptar políticas, planes y programas para garantizar la protección y la seguridad de todos los ciudadanos y ciudadanas, especialmente para los grupos más vulnerables como las víctimas del conflicto armado interno, dentro de las que se encuentran las personas en situación de desplazamiento interno, las mujeres, las comunidades afrocolombianas, los pueblos indígenas y los niños y niñas.

En los apartados siguientes se proporciona una síntesis y descripción de las principales características de los programas de protección existentes, y se analiza su efectividad y adecuación a las obligaciones que tiene el Estado colombiano en la materia, para posteriormente hacer recomendaciones al proceso de revisión y ajuste que se debe surtir en virtud de lo estipulado en la Ley de Víctimas.

3. Programas de protección existentes en el ordenamiento colombiano

Este apartado pretende presentar una síntesis y un balance de los programas de protección existentes, debido al ajuste al que deberán ser sometidos, tanto en lo normativo como en lo práctico, según lo ordena la Ley de Víctimas²³. Para ello, en primer lugar se presentará la legislación vigente en la materia con un cuadro ilustrativo que contiene las principales características de estos programas; en seguida se hará referencia a los contenidos de la Ley de Víctimas en materia de protección, para posteriormente presentar un análisis de las limitaciones que han tenido estos programas y que deberán ser tenidos en cuenta al momento de hacer los ajustes necesarios en la nueva política de atención y reparación a víctimas.

²² Corte Constitucional, Auto 200 de 2007, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

²³ Ley 1448 de 2011, arts. 31 y 32.

3.1. Los programas de protección vigentes

Actualmente el Estado colombiano cuenta con programas que tienen como finalidad brindar protección a los ciudadanos y ciudadanas que, por su participación en procesos judiciales así como por sus actividades, funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, pueden estar en una situación de riesgo extraordinario o extremo. Adicionalmente existen programas de protección dirigidos a brindar seguridad a servidores públicos que por su cargo pueden estar expuestos a un nivel de riesgo superior.

Estos programas tienen como objetivo general establecer el nivel de riesgo en el que se encuentran los destinatarios y tomar las medidas de protección que se consideren proporcionales y pertinentes en relación con el nivel de riesgo identificado. Los destinatarios de estos programas pueden clasificarse en tres categorías:

- i. Víctimas y testigos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
- ii. Personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.
- iii. Servidores públicos que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia del cargo y las labores que desempeñan.

La primera categoría de destinatarios, a saber las víctimas y testigos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, pueden acceder a dos programas de la Fiscalía General de la Nación, dependiendo de la naturaleza del proceso penal del que hagan parte. Por un lado se encuentra el “Programa de protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía”, que está dirigido a aquellas personas que participen en procesos penales de carácter ordinario. Por otro se encuentra el “Programa de protección de víctimas y testigos que participan en los procesos judiciales establecidos en la Ley 975 de 2005”, más conocida como Ley de “Justicia y Paz”, para quienes hacen parte del procedimiento penal contemplado en esta ley.

Para la segunda categoría de destinatarios, que son las personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, existen dos programas de protección: el “Programa de protección de derechos humanos de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional” (denominado también como Programa de protección en razón del riesgo), y la “Ruta de protección para población en situación de desplazamiento”.

Para el caso de los servidores públicos –la tercera categoría-, se cuenta con los Programas de protección de la Fiscalía General de la Nación –si son funcionarios de la misma-, y con el Programa de protección de derechos humanos de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional (denominado también como Programa de Protección en razón del cargo).

Así las cosas, la legislación vigente dispone de cinco programas de protección:

- i. El Programa de protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía.

- ii. El Programa de protección de víctimas y testigos que participan en los procesos judiciales establecidos en la Ley 975 de 2005.
- iii. El Programa de protección en razón del riesgo de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior²⁴.
- iv. El Programa de protección de personas en virtud del cargo de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior²⁵.
- v. La Ruta de Protección para población en situación de desplazamiento

Es necesario mencionar que los programas de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior (programas de protección en razón del riesgo y en razón del cargo), fueron recientemente modificados mediante el decreto 4912 de 2011, “*Por el cual se organiza el Programa Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*”, que derogó el decreto 1740 de 2010, cuyo objetivo era “*establecer los lineamientos de la política de protección de personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias*”²⁶.

El decreto derogado regulaba el Programa de protección de derechos humanos del Ministerio del Interior (ahora Programa de protección en razón del riesgo), el Programa de protección en razón del cargo (cuya responsabilidad exclusiva recaía en la Policía Nacional), y la Ruta de protección para la protección desplazada, cuyo origen se encuentra en el auto 200 de la Corte Constitucional.

Pese a que el nuevo decreto (4912 de 2011) avanza en la organización de los programas que existían bajo el decreto 1740 de 2010, así como en su precisión técnica, sustancialmente son muy similares, pues los dos decretos están dirigidos básicamente a la misma población²⁷ y manejan las mismas medidas de protección. Quizá la mayor diferencia entre los dos decretos son las instituciones encargadas de ejecutar los programas y los pasos para activarlos. Con la reciente creación de la Unidad Nacional de Protección, mediante el decreto-ley 4065 de 2011, “*por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura*”, adscrita al Ministerio del Interior y con la calidad de Unidad Administrativa Especial, se unifica la coordinación, articulación y ejecución de los programas de protección, con excepción de los programas de protección que están bajo la dirección de la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación.

De esta manera, mientras que bajo el decreto 1740 de 2010 el programa de protección en razón del cargo estaba a cargo de la Policía Nacional, en el actual programa será la UNP la que estará a cargo de este programa, aun cuando la Policía continuará con un rol importante en la prestación del servicio de protección.

²⁴ Anteriormente, bajo el decreto 1740 de 2011, conocido como el Programa de protección de derechos humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

²⁵ Este programa mantiene el nombre que tenía en el derogado decreto 1740 de 2010.

²⁶ Decreto 1740 de 2010, *Por el cual se reglamenta el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y se dictan otras disposiciones*, art. 1.

²⁷ La única modificación que introduce el decreto 4912 de 2011 relacionada con la población objeto de este programa, es que adiciona a las víctimas que están en procesos de restitución de tierras a la categoría de beneficiarios.

De la misma manera, las funciones de valoración y determinación del riesgo que asumía la Policía Nacional en el Programa de protección de derechos humanos del Ministerio del Interior y de Justicia -ahora conocido como Programa de protección en razón del riesgo- dejan de ser competencia exclusiva de la Policía, para pasar a ser responsabilidad de dos nuevos entes que crea el decreto 4912 de 2011. Se trata del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información –CTRAI–²⁸, que será el “*encargado de la recopilación y análisis de información in situ*”, y del Grupo de Valoración Preliminar²⁹, cuya función es el análisis de la situación de riesgo de cada caso, así como la determinación del nivel de riesgo y la elaboración de un concepto con las medidas a implementar; en todo caso, en estas dos instancias tendrá participación la Policía Nacional. Finalmente, se crea el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) que asumirá las funciones de valoración de los casos, aunque esta instancia replica al anterior Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) del decreto 1740 de 2010, al tener la misma composición y funciones.

Con el objetivo de presentar las principales características de los programas de protección vigentes, a continuación se presenta un cuadro que explica la naturaleza y características de cada uno de ellos, sus destinatarios, su población objetivo, las instituciones responsables de ejecutarlos, la normatividad que los regula, las medidas de protección que brindan y los pasos que debe seguir una persona para activarlos.

Es necesario aclarar que el cuadro toma como punto de partida las tres categorías de destinatarios de los programas de protección, y no los programas ni la normatividad que los regula. Si bien era posible hacer una descripción de los programas tomando como base los decretos que los crean, o los programas propiamente dichos, consideramos que es más adecuado ordenarlos en virtud de sus destinatarios para tener certeza sobre los programas que pueden ser activados por una persona en virtud de su riesgo, cargo, servicio o condición particular.

²⁸ Decreto 4912 de 2011, art. 33.

²⁹ Decreto 4912 de 2011, art. 35.

Cuadro 1. Programas de protección vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano.

Categoría de destinatarios	Programa	Población Objeto	Institución Responsable	Normatividad que lo regula	Medidas de Protección	Pasos e instancias para activar el programa
- Víctimas y testigos de graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y funcionarios de la fiscalía que participen en ellos.	Programa de protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía.	Testigos, víctimas e intervinientes en el proceso penal y funcionarios de la Fiscalía.	Fiscalía General de la Nación.	- Decreto 2699 de 1991. - Ley 418 de 1997 y sus prórrogas. - Ley 938 de 2004. -Resoluciones 550 de 2002, 405 de 2007 y 5101 de 2008 de la Fiscalía.	- Protección integral. - Asistencia social.	1. Participar como denunciante o testigo de un delito en el marco de un proceso penal. 2. El funcionario judicial que adelanta la actuación, cualquier otro servidor público, o directamente el propio interesado, podrán solicitar a la Oficina de Protección de Víctimas y Testigos la vinculación de una persona determinada al Programa.
	Programa de protección de víctimas y testigos que participan en los procesos judiciales establecidos en la Ley 975 de 2005.	Población que se encuentre en situación de riesgo como consecuencia directa de su condición de víctima o testigo, dentro del proceso de Justicia y Paz, o para impedir que intervenga en el mismo. (Artículo 5° de la Ley 975 de 2005)	- Ministerio del Interior. - Fiscalía General de la Nación. - Policía Nacional. - Autoridades locales.	Decreto 1737 de 2010	- Asistencia inicial. - Formación en medidas de autoprotección. - Rondas de la Policía Nacional. - Plan Padrino ³⁰ . - Medios de comunicación - Chalecos Antibalas. - Esquemas móviles - Reubicación.	1. Participar como denunciante o testigo de un delito en el marco de un proceso penal de la ley 975 de 2005. 2. Todos los servidores públicos tendrán la obligación de poner en conocimiento de la Policía Nacional cualquier situación de riesgo o amenaza en contra de una víctima o testigo, y de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que disponga la correspondiente investigación de los hechos denunciados.

³⁰ Decreto 1737 de 2010, art. 29: “Plan Padrino. Es la asignación de la responsabilidad individual a un funcionario de Policía, el cual establecerá una permanente comunicación con la víctima o testigo, con el fin de reportar o monitorear la situación de seguridad y prevenir hechos en su contra”.

<p>- Personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo.</p>	<p>Programa de protección en razón del riesgo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. - Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas. - Dirigentes o activistas sindicales. - Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales. - Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos. - Miembros de la Misión Médica - Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario. - Periodistas y comunicadores sociales. - Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo. - Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional. - Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, 	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior. - Policía Nacional 	<p>Decreto 4912 de 2011³¹.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formación en medidas de autoprotección. - Patrullajes y revistas policiales. - Esquemas de protección. - Recursos físicos de soporte a los esquemas de protección (vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación) - Medios de movilización. (Tiquetes aéreos nacionales e internacionales, apoyo de transporte fluvial o marítimo) - Apoyo de Reubicación temporal. - Apoyo de 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección. 2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que éste desarrolla. 3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información –CTRAI–. 4. Presentación del trabajo de campo del CTRAI al Grupo de Valoración Preliminar. 5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar. 6. Valoración del caso por parte del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM-. 7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo. 8. Notificación al protegido de la decisión adoptada. 9. Implementación de medidas.
--	--	---	--	---	--	---

³¹ En su artículo 53, el decreto 4912 de 2011 derogó expresamente el decreto 1740 de 2010.

		<p>coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dirigentes de los grupos armados ilegales que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil. - Dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano. - Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario - Docentes de acuerdo a lo establecido en la Resolución 1240 de 2010 del Ministerio de Educación Nacional, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma. - Hijos y familiares de Ex presidentes y Ex vicepresidentes de la República. - Servidores públicos, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección. - Embajadores y Cónsules extranjeros acreditados en Colombia - Autoridades religiosas. 			<p>trasteo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medios de comunicación. - Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad. 	<p>10. Seguimiento a la implementación. 11. Reevaluación.</p>
--	--	---	--	--	---	---

	Ruta de Protección para población en situación de desplazamiento	Líderes, dirigentes, representantes y personas en situación de desplazamiento.	<ul style="list-style-type: none"> - Alcaldías municipales. - Gobernaciones. - Unidad Nacional de Protección 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 4912 de 2010. - Auto 200 de 2007. 	Las mismas señaladas en el programa de protección anterior.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acudir ante la Secretaria del Interior y/o de Gobierno municipal del lugar donde se encuentre. Dichas autoridades deben implementar las medidas de prevención y protección a que haya lugar, efectuando una valoración preliminar del riesgo que puede ser solicitada al Grupo de Valoración Preliminar de la Unidad Nacional de Protección. 2. En caso de que en dicha valoración preliminar del riesgo determine la necesidad de otras medidas de protección que no estén al alcance de la entidad municipal, se remitirá el caso a La Secretaria del Interior y/o Gobierno del Departamento y éste a su vez, en caso de no contar con dicha capacidad lo remitirá al Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior.
- Servidores públicos que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia del cargo que desempeñan.	Programa de protección de personas en virtud del cargo.	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar. Los demás familiares que soliciten protección, estarán sujetos al resultado de la evaluación del riesgo. - Vicepresidente de la República de Colombia y su núcleo familiar. - Los Ministros del Despacho - Fiscal General de la Nación - Procurador General de la Nación - Contralor General de la República - Defensor del Pueblo en el orden 	<ul style="list-style-type: none"> - Policía Nacional - Unidad Nacional de Protección 	- Decreto 4912 de 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Formación en medidas de autoprotección. - Patrullajes y revistas policiales. - Esquemas de protección. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación y verificación de la calidad del protegido. 2. Notificación al protegido Adopción de la medida y coordinación con Policía Nacional. 3. Supervisión del uso de la medida 4. Notificación de la finalización de la medida una vez el protegido se separe del cargo.

		nacional - Senadores de la República y Representantes a la Cámara - Gobernadores de Departamento - Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura. - Ex presidentes y ex vicepresidentes de la República de Colombia y sus cónyuges.				
--	--	--	--	--	--	--

3.2. La regulación de los programas de protección en la Ley de Víctimas

Como parte de sus principios generales, la Ley de Víctimas contempla la necesidad de adoptar medidas especiales de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación, en especial de restitución de tierras, *“cuando ello sea necesario según el nivel de riesgo evaluado para cada caso particular, y en la medida en que exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal, atendiendo a la jurisprudencia y normatividad existente sobre la materia”*³².

Asimismo estableció que los programas de protección se desarrollarían *“en el marco de los programas existentes en la materia”*, *“garantizando su coherencia con las políticas de seguridad y defensa nacional”*. La Ley contempla que se tenga en cuenta al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para establecer medidas de prevención y mitigar riesgos existentes. También ordena que las alcaldías formulen estrategias de seguridad pública, especialmente en los lugares donde se adelantes procesos de restitución de tierras.

De igual manera contempla una protección reforzada para las mujeres víctimas, que deberá tener en cuenta las *“modalidades de agresión, las características de los riesgos que enfrentan, las dificultades para protegerse de sus agresores y la vulnerabilidad ante ellos”*³³.

Esta disposición responde a lo establecido en el artículo 13 de la misma ley que dispone que, *“...el Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado”*.

De otra parte, y teniendo en cuenta que la Ley dispone que los programas de protección deben basarse en los ya existentes, el artículo 32 establece algunos criterios y elementos que deben ser tenidos en cuenta para la revisión e implementación de dichos programas, dentro de los que se resaltan los siguientes³⁴:

1. Los programas de protección deben contemplar medidas proporcionales al nivel de riesgo de la víctima antes, durante y después de su participación en procesos judiciales o administrativos contemplados en la normatividad relacionada con dichos programas.
2. Los criterios para evaluación del riesgo fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como la decisión de la medida de protección, deben ser conocidos previamente por la víctima o testigo.

³² Ley 1448 de 2011, art. 31.

³³ *Ibid.* art. 31, parágrafo 3.

³⁴ Ley 1448 de 2011, artículo 32.

3. (...) El riesgo debe ser evaluado periódicamente y las medidas actualizadas de acuerdo a dicha evaluación, de conformidad con la normatividad vigente.
4. (...) Una vez decidida la medida de protección por parte del órgano competente, la víctima o testigo podrá sugerir medidas alternativas o complementarias a la decidida si considera que esta no resulta adecuada para las circunstancias particulares del caso (...).
5. Los programas de protección, los criterios para la evolución de riesgo y las decisiones sobre las medidas deberán atender y tomar en consideración criterios diferenciales por género, capacidad, cultura y ciclo vital, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
6. Los programas de protección deberán estar en coordinación permanente con los programas de atención a víctimas con el fin de atender el trauma causado por el hecho victimizante y la situación de riesgo generada.
7. Las entrevistas realizadas con las víctimas dentro del marco del programa de protección deberán efectuarse en sitios seguros y confidenciales, en particular cuando involucran mujeres, niñas, niños y adolescentes.
8. Se deberá dar información permanente a las autoridades judiciales y administrativas que adelantan los procesos de investigación que ocasionaron o agravaron el riesgo, con la finalidad que en el transcurso del mismo se tenga en cuenta la situación de la víctima y testigo. En particular, se tendrán en cuenta las razones que puedan impedir o dificultar la participación de la víctima o testigo en las diligencias y se adoptarán correctivos para propiciar que su participación no se vea obstaculizada.

Adicionalmente, el decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley de Víctimas y recientemente expedido, reitera la obligación del Estado de brindar protección a las víctimas³⁵ y algunos de los criterios que deben ser tenidos en cuenta al revisar los programas de protección. Así, por ejemplo, el decreto reitera la necesidad de que los programas de protección adopten un enfoque diferencial para la adopción de las medidas correspondientes³⁶. Igualmente resalta la necesidad de articular los programas de atención con los programas de protección, y estipula que la persona beneficiaria de medidas de protección deberá contar, en cualquier caso, con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, encargado de articular dichas medidas con las ofertas sociales del Estado y con la atención psicosocial³⁷.

El mencionado decreto también establece que se deberán adoptar estrategias de difusión de los programas de protección en todo el territorio nacional, así como se deberán diseñar estrategias

³⁵ Decreto 4800 de 2011, art. 195.

³⁶ *Ibid.*, art. 212.

³⁷ *Ibid.*, arts. 212 y 213.

de formación sobre los derechos de las víctimas a los funcionarios que trabajan en los programas de protección³⁸.

Este decreto también aborda el tema de la protección colectiva y establece como una de las estrategias para su implementación la elaboración de los mapas de riesgo, los cuales deben recoger la información de la Red de Observatorios de Derechos Humanos, del Sistema de Alertas Tempranas, del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, lo cual permitirá definir las zonas y los sectores poblaciones que requieren atención de manera prioritaria³⁹. Y establece que la protección colectiva “*deberá estar articulada con aquellos planes o programas del Estado en materia de seguridad territorial, tales como el Plan Nacional de Consolidación Territorial, en particular, cuando se trate de procesos de restitución de tierras y retornos colectivos*”⁴⁰.

Adicionalmente, el decreto hace referencia a la necesidad de garantizar condiciones de seguridad en los procesos de retorno a través de la concertación de medidas con las comunidades y el acompañamiento de la fuerza pública, “*en el marco de la política de seguridad y defensa nacional*”⁴¹. La fuerza pública tendrá un papel protagónico al momento de decidir sobre las condiciones de seguridad para los retornos y reubicaciones, pues serán sus miembros quienes emitan una “evaluación” de las condiciones de seguridad. Estos conceptos serán complementados con los de otras entidades en el marco de los Comités de Justicia Transicional, que enviará el concepto final a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación a Víctimas, quien adoptará las medidas necesarias para los retornos con base en dicho concepto⁴².

3.3. Limitaciones de los programas de protección existentes de cara a la implementación de la Ley de Víctimas

Como se mencionó anteriormente, en materia de protección la Ley de Víctimas brinda unos criterios que deben ser empleados para ajustar los programas de protección existentes. De esta manera, la Ley optó por continuar operando con programas de protección que, en la práctica, han demostrado ser ineficaces a la hora de proteger la vida y la integridad de personas amenazadas, especialmente de víctimas que hacen parte de procesos organizativos o que están involucradas en procesos de reclamación de derechos.

En desarrollo del trámite legislativo de la Ley de Víctimas, las organizaciones de víctimas y de derechos humanos insistieron en que la adopción de adecuadas medidas de protección resultaba de suma importancia para garantizar la eficacia de las medidas de atención y reparación, así como para lograr una protección más adecuada ante las violaciones a los derechos humanos que se cometen a diario en el país. Sin embargo, el Congreso decidió no

³⁸ *Ibid.*, arts. 213 y 214.

³⁹ *Ibid.*, arts. 217 y 218.

⁴⁰ *Ibid.*, art. 218.

⁴¹ *Ibid.*, art. 219.

⁴² *Ibid.*, art. 219 párrafo 3°.

legislar directamente sobre la materia -lo cual constituye una primera falla, probablemente insubsanable-, dejando al Gobierno la obligación de reglamentar estas medidas, para lo cual dejó sentados unos criterios que resultan útiles y que, de ser implementados, podrían mejorar la política de protección en Colombia.

Sin embargo, el decreto 4912 de 2011, recientemente expedido, mediante el cual se modificaron los programas de protección que estaban en cabeza del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, no incorpora en su totalidad los principios y criterios establecidos en la Ley de Víctimas, los cuales están dirigidos a subsanar algunas de las limitaciones de los programas de protección vigentes que se presentarán más adelante, aun cuando constituye un avance en la medida en que logra sistematizar gran parte de la legislación vigente sobre el tema y adoptar medidas para coordinar las acciones del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional.

En ese sentido, lo que hace el decreto 4912 de 2011 frente a la legislación anterior, es organizar y dotar los programas de protección de un carácter más técnico, aunque en lo sustancial se siguen brindando las mismas medidas que se otorgaban bajo los programas anteriores, regidos por el decreto 1740 de 2010 y que probaron ser ineficaces. La unificación de los programas del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional en cabeza de una Unidad de Protección es una buena medida, así como el traslado de funciones tan importantes como la evaluación del riesgo a entes nuevos que remplazarán en estas funciones a la Policía-aun cuando ésta siga jugando un rol importante dentro de dichos entes-. Sin embargo, por sí solos, estos cambios no van a lograr impactar significativamente la protección a las víctimas.

De igual forma, este decreto no cubre todos los programas de protección (fueron excluidos los programas de protección de la Fiscalía y de la Procuraduría), por lo que aún hay una multiplicidad de programas y una dispersión normativa que no se ajusta a los criterios brindados por la Ley de Víctimas. Por ello consideramos que la obligación que tiene el Gobierno colombiano de ajustar los programas existentes a los criterios dados por la Ley sigue vigente.

De hecho, es previsible que con la entrada en vigencia de la Ley de víctimas, y especialmente con el programa de restitución de tierras, se presente un incremento en los niveles de riesgo de las personas que ya se encuentran amenazadas y que se generen riesgos adicionales. Para este nuevo escenario el decreto no contempla medidas especiales a las ya tradicionales, que han demostrado no ser apropiadas para proteger la vida e integridad de las víctimas, como ya se ha mencionado.

De otro lado existen dos deficiencias de la Ley de Víctimas que impactarán negativamente los programas de protección, incluso si son revisados y ajustados a los criterios que contempla la Ley, y que deben ser superados y tenidos en cuenta si de lo que se trata es de tener una política eficaz de protección.

La primera de ellas es el concepto de protección que ha primado en la legislación y en la práctica institucional colombiana, que reduce este concepto al de seguridad brindada por los miembros de la fuerza pública. Si bien no se desconoce el rol que constitucionalmente tienen las fuerzas militares y de policía en el terreno de la seguridad y defensa nacional, lo cierto es que la fuerza pública colombiana es un actor más del conflicto armado, que además ha estado comprometido con la perpetración de graves violaciones a los derechos humanos, directamente o a través de grupos paramilitares, y en infracciones al derecho humanitario. Es por ello que, para poder considerar válidamente que la fuerza pública participe activamente en los programas de protección, es necesario que se haga una reforma estructural de las fuerzas armadas y una depuración de sus estructuras. La sola formación en derechos humanos no garantiza que sus integrantes no violarán los derechos humanos, o que no lo hayan hecho en el pasado.

En ese sentido, ya que la Ley de Víctimas parte de la existencia de un “marco de justicia transicional”⁴³ en Colombia, es necesario, entonces, que se implementen otro tipo de medidas como aquella de la depuración, y que se garanticen los principios de coherencia interna y coherencia externa reconocidos en la Ley de Víctimas⁴⁴. La coherencia interna debe garantizar que las medidas de protección vayan de la mano con las medidas de asistencia y reparación, así como con las garantías de no repetición, con las cuales no hay ninguna articulación en el decreto 4912 de 2011 -expedido después de sancionada la Ley cuando ya existía la obligación de dotar de coherencia todas las medidas-, y que resultan fundamentales en una política de protección. Por otro lado, la coherencia externa debe garantizar que las medidas de protección tengan una correspondencia con medidas de justicia y de verdad mediante las que se investigue, juzgue y sancione a los responsables de las amenazas y otras violaciones a los derechos humanos que se cometen en contra de las personas cobijadas por los programas de protección.

Es por ello que resulta preocupante el papel que se le otorga a la fuerza pública en los programas de protección y en otros programas de reparación, así como la manera como la Ley condiciona territorialmente la ejecución de ciertos programas (el de restitución de tierras y los de retornos especialmente) a las zonas de consolidación que hacen parte integral de la política de defensa de “seguridad democrática”. Esta política, en desarrollo de la cual “...se han presentado constantes violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, debido a que se fundamenta en el desconocimiento de los principios de distinción y proporcionalidad”⁴⁵, no constituye un buen punto de partida para la reparación y restitución ni para una política efectiva de protección. Al respecto, en su informe sobre Colombia en el año 2008, la Alta Comisionada de

⁴³ Ley 1448 de 2011, arts. 1 y 8.

⁴⁴ *Ibíd.*, arts. 11 y 12.

⁴⁵ Comisión Colombiana de Juristas, *Tiempos de Sequía. Situación de Derechos Humanos en Colombia 2002 – 2009*. Bogotá, febrero de 2011, pág. 56.

las Naciones Unidas para los Derechos Humanos manifestó que *“La militarización desplegada con dichas estrategias de guerra tiene impactos desproporcionados sobre la población civil”*⁴⁶.

La superación de esta visión restringida del concepto de protección permitiría subsanar otra falla estructural de la Ley de Víctimas en lo que respecta a la política de protección: su enfoque primordialmente reactivo sobre uno preventivo. Como se verá más adelante, en Colombia han prevalecido programas de protección que pretenden responder a riesgos y amenazas inminentes que, si bien son necesarios, no están orientados a prevenir las violaciones a los derechos humanos mediante esquemas mucho más amplios y comprensivos de la protección y de los medios para alcanzarla. Con ello se ha desconocido que la ausencia de una política de prevención es la responsable de que se consumen violaciones los derechos humanos que hubieran podido evitarse.

Con esta introducción como base, en el presente apartado se pretende presentar un panorama analítico y crítico de los programas de protección existentes, en el que se señalarán las principales fallas o limitaciones de estos programas, las cuales deberán ser tenidas en cuenta, junto con las observaciones precedentes, al momento de ajustar y poner en práctica los programas de protección tal como lo estipula la Ley de Víctimas. Las fallas o limitaciones han sido agrupadas en cinco categorías: las dificultades de acceso, las dificultades en el trámite de las solicitudes, las dificultades en la realización de los estudios de riesgo, las dificultades en términos de la eficacia y pertinencia de las medidas de protección, y las dificultades derivadas de la inexistencia de medidas de protección –total o parcial- en casos concretos como amenazas a colectivos, procesos de retorno o repatriación y medidas de carácter preventivo⁴⁷.

i. Dificultades de acceso

En la práctica se han identificado dificultades para que las víctimas que están en una situación de riesgo puedan acceder al programa de protección que se considere pertinente de acuerdo a su perfil y a las particularidades de su caso. Si no se corrigen estas fallas, la cobertura de los programas seguirá siendo limitada. Los otros tipos de dificultades o limitaciones que se señalan en este documento son aplicables para aquellos casos que logran entrar, así sea de manera deficiente y precaria, a los programas de protección; las fallas de acceso, por el contrario, denotan una falta de capacidad para brindar cobertura a todas aquellas personas que necesitan ser amparadas por estas medidas. Dentro de estas fallas se identifican las siguientes:

⁴⁶ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, A/HRC/7/39, 7º período de sesiones, 28 de febrero de 2008, párr. 6; y A/HRC/10/032, 10º período de sesiones, 19 de febrero de 2009.

⁴⁷ Las limitaciones y dificultades que se enuncian en este apartado del documento se desprenden del Auto 200 de 2007 de la Corte Constitucional, en el que esta corporación dedica un espacio importante a señalar las dificultades de los programas de protección –las cuales han incidido en la permanencia del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado-; también se desprenden del trabajo y práctica de la CCJ en los casos que representa judicialmente o que conoce a través de denuncias y de las labores de investigación en terreno.

-Desconocimiento de las autoridades de los programas de protección. Algunos de los funcionarios del nivel departamental y municipal desconocen los programas de protección existentes y la ruta de acceso a ellos, lo que genera mayores dificultades para las víctimas que requieren de una medida de protección urgente y que acuden a estas instancias en busca de protección sin encontrar una respuesta satisfactoria.

- Desconocimiento de las víctimas de los programas de protección. La falta de una difusión adecuada de los programas de protección, así como de las entidades responsables de brindarlos, es la responsable de que muchas víctimas que son amenazadas en su vida o integridad ni siquiera se acerquen a solicitar medidas de protección. Aquellas víctimas que no hacen parte de procesos organizativos, o que viven en lugares apartados donde no hay institucionalidad del Estado colombiano, generalmente viven expuestas al riesgo de que se comentan en su contra múltiples violaciones a sus derechos sin que sepan que tienen derecho a solicitar una medida de protección. Al desconocimiento se suma la desinformación y la confusión que genera la dispersión normativa que existe en la materia y la multiplicidad de instancias que brindan medidas de protección.

-Tratamiento inadecuado de los solicitantes. A pesar de que la mayoría de los casos son documentados por la Defensoría del Pueblo y posteriormente remitidos a las instituciones del nivel nacional y territorial competentes, estas han insistido en escuchar nuevamente el testimonio de la víctima antes de verificar los requisitos básicos y solicitar los respectivos estudios de riesgo a la Policía Nacional. Estos escenarios ponen en mayor riesgo a las víctimas, quienes se ven obligadas a hacer públicas las amenazas de las que han venido siendo objeto, o a desistir de su solicitud de la medida para evitar los riesgos que ello implicaría. Lo anterior también lleva a las autoridades a tomar decisiones sin contar con los insumos técnicos suficientes para la adopción de medidas de carácter definitivo.

- Exigibilidad de requisitos adicionales a los establecidos. Debido al desconocimiento de algunas de las instituciones en el nivel territorial de los programas de protección, y especialmente de la “presunción constitucional del riesgo” que protege a la población en situación de desplazamiento, establecida por la Corte Constitucional en el Auto 200 de 2007, se exige a los solicitantes cumplir con requisitos que no están previamente establecidos, como la presentación de la denuncia ante la Fiscalía General de la Nación. Esto dificulta el acceso a un trámite que se supone debe ser expedito y genera mayor riesgo para las víctimas. Algunas de ellas deciden cumplir con este requisito sin tener que hacerlo, con la consecuente demora del trámite, pero otras desisten de continuar su solicitud ante este tipo de exigencias.

ii. Fallas en el proceso de trámite de las solicitudes

Se han identificado fallas en el trámite de las solicitudes de protección, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

- *Tiempos que no se ajustan a las necesidades de protección de las víctimas.* La periodicidad de las reuniones de las instancias colectivas encargadas de adoptar las medidas de protección, como el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-, anteriormente conocido como el Comité de revaluación y estudio de riesgo -CRER, dificulta que se puedan tomar medidas frente a casos que requieren la acción inmediata de las instituciones del Estado. En su artículo 38, el decreto 4912 de 2011 establece que el CERREM se reunirá de manera ordinaria por lo menos una vez al mes; a todas luces, dicho período no responde a las dinámicas de la violencia y del conflicto armado que no dan espera de un mes.

iii. Dificultades en la realización de los estudios de riesgo

Persisten las dificultades en el proceso de realización y en el contenido de los estudios técnicos de nivel de riesgo, los cuales constituyen el insumo principal para que las instancias competentes adopten las medidas de protección que consideren pertinentes. Dentro de estas dificultades encontramos las siguientes:

- *Términos legales extensos para la realización de los estudios técnicos del nivel de riesgo.* De acuerdo a lo establecido en el decreto 4912 de 2011, el término establecido para la realización de los estudios de riesgo es de 30 días. En la práctica este término resulta muy extenso teniendo en cuenta que quienes solicitan protección son personas que se encuentran en una situación de riesgo extraordinario que amerita la adopción de medidas de protección urgentes y definitivas, las cuales, de acuerdo a lo establecido en esta norma, sólo serán establecidas por el CERREM una vez se cuente con el resultado de la evaluación de riesgo. Si se tiene presente la dificultad señalada en el punto anterior, puede concluirse que el período para decidir sobre las medidas, en su conjunto, no responde adecuadamente a las necesidades de protección de las víctimas.

Si bien se plantea un procedimiento en casos de riesgo inminente y excepcional, el cual deberá ser autorizado por el Director de la Unidad Nacional de Protección⁴⁸, este resultará ser un requisito muy exigente y de difícil acceso para la mayoría de los solicitantes.

- *Dificultades en la valoración del nivel de riesgo.* En muchos casos los estudios técnicos de nivel de riesgo no tienen en cuenta el contexto en el cual se presentan los hechos de amenaza, ni las causas que pueden generar el riesgo, sino únicamente los riesgos a los que se puede ver

⁴⁸ Decreto 4912 de 2011, artículo 9°. Medidas de Emergencia. “En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM en la siguiente sesión, con el fin de que éste recomiende las medidas definitivas, si es del caso. Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, disponiendo en forma inmediata la realización de la evaluación del Riesgo, que permita ajustar o modificar las decisiones adoptadas inicialmente. En todo caso, para adoptar medidas provisionales de protección se deberán realizar los trámites presupuestales respectivos. En circunstancias en que sea aplicable la presunción constitucional de riesgo, para el caso de la población desplazada, incluidas víctimas en los términos del artículo 3 de la ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, el Director de la Unidad Nacional de Protección deberá adoptar medidas de esta naturaleza”.

enfrentada una persona en el lugar en el que se encuentra. Esto genera que la mayoría de los estudios de riesgo arrojen como resultado una valoración de nivel de riesgo ordinario.

En efecto, el análisis de los casos que generaron la expedición del Auto 200 de 2007 evidenció que “...los estudios de riesgo aparentemente no toman en cuenta todos los factores de amenaza puestos en conocimiento de las autoridades por el afectado, y en no pocas oportunidades arrojan resultados contraevidentes – como es el caso del señor Luis LL, cuyos estudios de riesgo arrojaban resultados Medio-Bajo u Ordinario, a pesar de que pocos meses antes se habían materializado los asesinatos de líderes y dirigentes de población desplazada del Tolima que trabajaban en su misma organización y habían pedido protección conjuntamente con él a las autoridades”⁴⁹.

- *Dificultades para conocer los resultados de la Evaluación de riesgo y controvertir los mismos.* En muchos casos los solicitantes no son informados sobre los resultados de la evaluación de riesgo, y en la mayoría de ellos desconocen las razones que los motivaron, ya que las autoridades competentes para realizarlos consideran que estos no son de carácter público. Adicionalmente no están contemplados mecanismos para controvertir los resultados de los estudios de evaluación de riesgo. En la práctica, en muchos casos se solicita la reevaluación del nivel de riesgo pero en la mayoría el resultado es el mismo que se da inicialmente.

iv. Dificultades frente a la eficacia y pertinencia de las medidas de protección adoptadas y seguimiento de las mismas

Existen dificultades en la coordinación de las entidades encargadas de implementar las medidas de protección y el procedimiento establecido para ello, las cuales impactan negativamente en la efectividad de las medidas de protección adoptadas. Dentro de ellas encontramos:

- *Desarticulación entre los programas de protección y los programas de atención para víctimas.* En el caso de la Ruta de Protección para población desplazada se evidencia una desarticulación entre los entes territoriales y la Agencia Presidencial para la Acción Social, institución que antes de la expedición de la Ley de Víctimas era la encargada de coordinar la política de atención integral a la población en situación de desplazamiento.

Esta descoordinación se evidencia en el hecho que las medidas adoptadas por las alcaldías y gobernaciones no son complementadas con los programas de atención que están en cabeza de Acción Social. Por ello, en aquellos casos en los que las víctimas son reubicadas como medida de protección, y una vez se acaban los recursos que les han sido asignados para su subsistencia, se ven en dificultades para acceder a programas como la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, la generación de ingresos o el subsidio de vivienda, entre otros, en la ciudad o municipio en el que han sido reubicadas. Lo anterior genera, a su vez, que las personas reubicadas deban regresar al lugar de origen de la amenaza, incrementando su nivel de riesgo o propiciando la fragmentación de su núcleo familiar.

⁴⁹ Corte Constitucional, Auto 200 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Al respecto, en el Auto 200 de 2007, la Corte Constitucional afirmó que esta descoordinación genera “...*impactos negativos sobre la efectividad de las medidas de protección, especialmente en los casos en que éstas medidas consisten en el traslado del afectado y su familia a otro lugar distinto a aquel en el que se genera el riesgo. En estos casos, está documentado ante la Corte que los peticionarios, o bien no reciben apoyo para su auto sostenimiento como parte de la medida de protección, más allá de una ayuda inicial (...), o bien lo reciben durante un período breve (que por mandato legal debe ser temporal), **después de lo cual quedan desprotegidos en cuanto a su subsistencia material, y enfrentados a necesidades económicas apremiantes en su nuevo lugar de desplazamiento, sin que el SNAIPD responda con la provisión de las ayudas correspondientes***”. (Negrilla fuera del texto)

Se resalta que en el decreto 4912 de 2011 se incluyen dentro de las responsabilidades de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en el marco de la estrategia de protección, la adopción de “*medidas en el marco de su competencia y articular los servicios estatales dirigidos a grupos vulnerables que contribuyan a la protección de los protegidos del Programa de Prevención y Protección en virtud del riesgo*”. Sin embargo, estas medidas deberían desarrollarse con mayor detalle con el fin de que se garantice la efectividad de las medidas de protección, pues de manera general la Ley de Víctimas no tomó en cuenta esta dificultad y de hecho podría replicarla en la práctica. Ni la Ley ni los decretos reglamentarios que se han expedido hasta ahora tienen mecanismos concretos y claros de coordinación entre los programas de protección y las medidas de asistencia y reparación.

- *Desprotección de las familias de las personas que se encuentran en riesgo.* En algunos casos las medidas de protección adoptadas no se hacen extensivas a los miembros de la familia de la persona amenazada, lo cual puede generar la división del núcleo familiar, desconociendo que muchas veces la amenaza también se puede dirigir a los parientes de las víctimas como un mecanismo de intimidación por parte de los actores armados.

Se destaca que dentro del articulado del decreto 4912 de 2011 se incluya la definición de núcleo familiar, entendido como “*el cónyuge o compañero (a) permanente, a los hijos y a los padres del solicitante o protegido, quienes de manera excepcional podrán ser beneficiarios de medidas si ostentan un nivel de riesgo extraordinario o extremo y exista nexo causal entre dicho nivel de riesgo y la actividad o función política, social o humanitaria del tal solicitante o protegido*”. Sin embargo, genera preocupación que estas medidas solamente puedan hacerse extensivas cuando los familiares también ostenten un nivel de riesgo extraordinario, pues no se estaría garantizando el derecho a la unificación familiar; asimismo resulta preocupante la concepción que el decreto trae de las personas que componen este núcleo. Si se tiene en cuenta que la composición de las familias no siempre responde al concepto tradicional de familia, sería necesario que las medidas se extiendan a aquellos familiares o personas que, con independencia de su vínculo familiar y debido a su cercanía a la persona directamente amenazada o en riesgo, corran peligro.

- *Limitaciones para la adopción de medidas de protección con un enfoque diferencial para los sujetos de especial protección constitucional.* Si bien el decreto 4912 de 2011 incorpora el concepto de enfoque diferencial para la evaluación de riesgo y la adopción de medidas de protección, entendiendo

que para ello deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección⁵⁰, no se establecen medidas de protección concretas que respondan a estos criterios, dejando el enfoque diferencial en una declaración de principios.

- *Las medidas adoptadas en muchos casos no son coherentes con las condiciones de vida del solicitante y resultan insuficientes frente al nivel de riesgo del mismo.* En la práctica, algunas de las medidas de protección adoptadas, como son los medios de comunicación y los chalecos antibalas, entre otras, pueden ser insuficientes frente al nivel de riesgo de las víctimas, o no ser acordes con sus condiciones de vida; por el contrario, pueden exponerlas a riesgos adicionales.

- *Demoras injustificadas en la implementación de las medidas una vez estas han sido adoptadas por las instancias correspondientes.* Debido a las dificultades de coordinación y articulación entre las instancias que participan en los diferentes programas de protección, el tiempo que transcurre entre la decisión de la adopción de las medidas y su efectiva implementación, no permite que en muchos casos se brinde una respuesta oportuna a los solicitantes que les garantice su derecho a la protección. Al respecto, resulta dicente que en el decreto 4912 de 2011 no exista un término claramente establecido para la adopción de las medidas de protección, una vez que hayan sido aprobadas por el CERREM.

- *Dificultades en la continuidad y seguimiento de las medidas por parte de las instancias competentes.* En algunos casos las medidas de protección han sido suspendidas o terminadas por problemas presupuestales e incluso sin justificación. Así mismo, no existen mecanismos para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas, que sirvan de insumo para la reevaluación permanente de los niveles de riesgo de los solicitantes.

v. Dificultades por la ausencia de ciertas medidas de protección

Se identificaron fallas derivadas de la ausencia de mecanismos concretos, total o parcialmente, en casos de amenazas a comunidades o a colectivos, la ausencia de medidas de protección de carácter preventivo, y la ausencia de medidas efectivas en casos de retornos o repatriaciones. Estas dificultades se describen a continuación:

- *Ausencia de medidas de protección de carácter colectivo.* Los programas de protección existentes no contemplan procedimientos ni medidas pertinentes y adecuadas para atender casos donde un colectivo (organización y/o comunidad) pueda encontrarse en una situación de riesgo extraordinario. Para el caso de las organizaciones, por lo general se adoptan esquemas de protección para sus dirigentes y las instalaciones donde desarrollan sus actividades. Sin embargo, estas medidas resultan insuficientes para garantizar la seguridad de todos sus miembros y la continuidad de sus labores.

⁵⁰ Decreto 4912 de 2011, art. 2.8.

Frente a los casos en los que sean las comunidades las que se encuentren en riesgo, por lo general las acciones implementadas se enmarcan dentro de lo que las autoridades han denominado “medidas de prevención”, aun cuando el riesgo implica la adopción de medidas que respondan a un riesgo ya generado. La necesidad de que se implementen medidas de prevención es real, pero estas responden a necesidades distintas y con cobertura para toda la población; las comunidades que ya están expuestas a un riesgo inminente requieren de medidas distintas a las preventivas pues estas, por su naturaleza, no podrían operar cuando es evidente la existencia de un riesgo, así como también deben ser distintas a las que operan para personas concretas o núcleos familiares, pues deben atender a causas más generales y a riesgos que abarcan a un mayor número de personas.

- *Ausencia de medidas de protección de carácter preventivo.* El enfoque de todos los programas de protección existentes es reactivo y no preventivo; en un contexto de persistencia del conflicto armado y de violencia sociopolítica, y ante la posibilidad de que las víctimas activen mecanismos judiciales o administrativos para reclamar sus derechos, es indispensable que se adopten medidas preventivas que abarquen a la mayor parte de las víctimas quienes, por el solo hecho de serlo, están expuestas a la posibilidad de que su vida e integridad se vean amenazadas.

Tal como la ha reiterado la Corte a lo largo de su jurisprudencia, especialmente para el caso del desplazamiento forzado, no existe una política de prevención de violaciones a los derechos humanos articulada, sistematizada y que supere el análisis coyuntural. Por el contrario las medidas se han limitado a la presencia de la Fuerza Pública en las zonas que se han considerado de mayor riesgo, tal como se indicó en la introducción a este aparte.

Al respecto, en el Auto 008 de 2009⁵¹ -de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004-, la Corte evidenció que “...*en materia de prevención, continúa faltando el desarrollo de un sistema nacional de prevención del desplazamiento propiamente dicho que, entre otras cosas*”:

“(i) Funcione en el marco de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos, (ii) cuente con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional; (iii) permita un seguimiento permanente de la dinámica del desplazamiento, de la evolución del conflicto armado y de otros factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incidan en el desplazamiento forzado; (iv) supere el análisis puramente coyuntural activado por los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo; (v) establezca mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar objetivamente los informes de riesgo; (vi) permitan mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana; (vii) cuente con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tenga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones de derechos humanos, de tal manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento; (viii) facilite la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el

⁵¹ Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

mantenimiento del orden público; (ix) retroalimiente el sistema de protección individual a líderes y personas desplazadas a cargo del Ministerio del Interior; y (x) de una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT”⁵².

- *No se cuenta con una política efectiva que garantice la seguridad en los procesos de retorno.* En el caso de los procesos de retorno de la población en situación de desplazamiento que requieren de un acompañamiento permanente por parte de las instituciones competentes, así como de la adopción de garantías de no repetición, no se ha dado un acompañamiento adecuado y, cuando se ha dado, este no ha sido constante o se ha limitado a la presencia de la fuerza pública.

Tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional: *“De acuerdo con las mismas cifras del gobierno, casi el 70% de las personas desplazadas retornan sin que se hayan verificado previamente las condiciones de seguridad y más del 90% se reubican bajo estas mismas condiciones. Entonces, la Corte concluye que la regla general en los retornos es que se realicen sin que las condiciones de orden público que forzaron al desplazamiento hayan mejorado, poniendo a las personas desplazadas otra vez en la situación de riesgo inicial y obligándolas, posiblemente, a desplazarse de nuevo”*⁵³.

Así mismo, la presencia de la fuerza pública no toma en consideración el impacto que sus acciones pueden generar en la seguridad de las comunidades, y antes que constituirse en una medida de protección puede convertirse en un factor de riesgo para las mismas, por lo cual es necesario que se supere la visión militar de la protección y que se adopten otro tipo de medidas adicionales para proteger a la población civil, tal como se indicó en otro aparte de este documento. Al respecto, en el mismo pronunciamiento, y haciendo referencia al informe presentado por la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional manifestó que⁵⁴ *“...la presencia de fuerza pública en la zona, no significa necesariamente garantía de seguridad, si no que por el contrario hay indicios de que esta presencia cuando es irreflexiva en términos de prevención del desplazamiento, aunque operativamente pueda justificarse, expone a la población a un mayor riesgo en los procesos de retorno y/o reubicación”*⁵⁵.

- *Ausencia de medidas de protección en procesos de repatriación.* Si no existe una política de protección eficaz en los procesos de retorno de la población desplazada interna, mucho menos la hay para los procesos de repatriación voluntaria que quieran iniciar las personas que se encuentran fuera de Colombia en necesidad de protección internacional. Pese a que al regresar a Colombia se podrían acoger a los programas de protección existentes, es evidente que tratándose de personas que cruzaron la frontera en búsqueda de protección internacional porque el Estado

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Corte Constitucional, Auto 383 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ Informe de la Procuraduría General de la Nación n°. 31 a la Corte Constitucional, en Corte Constitucional, Auto 383 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

colombiano no pudo brindársela, se requieren medidas especiales y adicionales que atiendan las particularidades de este tipo de casos y que respondan a las necesidades que implica un proceso de repatriación. Estas medidas no existen en los programas existentes y la Ley de Víctimas y sus decretos tampoco toman en consideración esta situación.

4. Recomendaciones

En este apartado se presentarán algunas recomendaciones que se formulan tomando como base las fallas y limitaciones que se detectaron en el apartado anterior, así como los criterios que establece la Ley de Víctimas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las normas nacionales e internacionales aplicables en materia de protección. Esperamos que estas recomendaciones contribuyan a que el Gobierno colombiano ajuste las políticas de protección vigentes y al mejoramiento de las condiciones de vida de las víctimas.

4.1. Es importante que los procesos y procedimientos que se regulan en el decreto 4912 de 2011 estén en el marco de lo establecido en la Ley de Víctimas, especialmente en los artículos 31 y 32, que disponen la necesidad de adoptar medidas de protección para víctimas, testigos y funcionarios que participen en los procesos judiciales y administrativos promovidos por la Ley, las cuales podrán ser extendidas a sus núcleos familiares.

El artículo 32 ordena que los programas de protección deben incluir en su revisión los estándares desarrollados por la Corte Constitucional en la materia, tales como la proporcionalidad de las medidas frente al nivel de riesgo de la víctima, la necesidad de que estas medidas sean concertadas con las víctimas, y que las mismas sean adoptadas de acuerdo a las particularidades de caso atendiendo a un enfoque diferencial.

Considerando los criterios establecidos por la Corte Constitucional es importante, en atención al contexto de conflicto armado y de persistencia de violaciones a derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario, llamar la atención sobre el criterio que se refiere al deber de no generar riesgos para las víctimas. En la sentencia T-496 de 2008, la Corte Constitucional estableció las *“directrices derivadas de la jurisprudencia nacional y de la práctica internacional, para una estrategia de protección eficaz de las víctimas y testigos de grave criminalidad”* y los *“Principios orientadores de una estrategia de protección de las mujeres víctima y testigos de grave criminalidad”*⁵⁶.

Señaló la Corte que de las reglas jurisprudenciales, junto con los criterios interpretativos aportados por la ONU, se derivan unos *“claros principios de observancia en el diseño de una estrategia de protección: (i) deber de identificación del riesgo; (ii) especificidad y exhaustividad en la valoración del riesgo y los factores que lo generan; (iii) oportunidad en la respuesta; (iv) adecuación de la respuesta a las circunstancias; (v) actualización del estudio de riesgo (evaluación periódica); (vi) prohibición a la Administración de generar riesgos extraordinarios (no perjudicar); (vii) capacitación de los encargados de operar el programa; (viii)*

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia T-496 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

incorporación al programa de experto en experiencias traumáticas y asesores psicológicos; (ix) información adecuada; (x) logística segura; (xi) garantía de atención de necesidades básicas”.

De acuerdo con estos criterios, se llama la atención sobre la necesidad de que las medidas de protección tomen en consideración el principio de distinción de la población civil y el consecuente deber de no involucramiento de la población en medidas de protección bajo un enfoque de inteligencia militar.

4.2. Si bien la responsabilidad de la coordinación de los programas de protección se encuentra en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, es necesario vincular al Ministerio de Agricultura y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, especialmente frente a los casos relacionados con los procesos de restitución de tierras, tal como lo establece la Ley 1448 en el parágrafo 1° del artículo 32. Asimismo es necesario no dejar de lado los programas de protección que están en cabeza de la Fiscalía y de la Procuraduría, y establecer canales para la coordinación de todos los programas de protección existentes.

4.3. Es importante que se detallen las rutas de acceso a los programas de protección, tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial, con el fin de facilitar el acceso a los solicitantes. Así mismo, tal como lo establece el artículo 214 del decreto 4800 que reglamenta la Ley de Víctimas, *“se deberán crear y adoptar estrategias de difusión de los programas en todo el territorio nacional con el apoyo de los entes territoriales, con el fin de que las víctimas los conozcan. Dicha estrategia deberá implementarse en un término de seis (6) meses a partir de la publicación del presente Decreto”.*

4.4. Es necesario establecer mecanismos claros de articulación entre los programas de protección y los de atención y reparación a víctimas, con el fin de que las medidas de protección asignadas puedan tener unos mayores niveles de efectividad. Así lo establece el artículo 213 del decreto 4800: *“...los programas de protección deberán articularse con los programas de atención a las víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. En todos los casos, y frente a las diferentes medidas de protección que se asignen, el Ministerio de Salud y Protección Social brindará el acompañamiento y atención psicosocial a la víctima y su grupo familiar, así como la articulación a la oferta de servicios sociales del Estado”.*

4.5. Es importante incluir acciones encaminadas a solucionar las falencias y riesgos que se desprenden de la articulación de las medidas de protección colectiva a las estrategias de seguridad territorial como el Plan Nacional de Consolidación (artículo 218, inciso 2°) y la reducción de las garantías de seguridad en los procesos de retorno y reubicación al acompañamiento de la fuerza pública (artículo 219).

Con este fin se recomienda analizar en detalle la pertinencia de articular las medidas de protección de carácter colectivo y de prevención al Plan Nacional de Consolidación que hace parte de la política de “seguridad de democrática”, altamente cuestionada por propiciar violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario.

4.6. Se considera importante que las acciones que se adelanten en el marco de la estrategia del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras, que coordina el Ministerio de Defensa Nacional, respondan a los principios establecidos en la Ley de Víctimas y sus decretos reglamentarios, se articule a las acciones que en materia de prevención y protección se adelanten por las autoridades civiles en el nivel nacional y departamental, y que no se convierta en una herramienta de inteligencia de la fuerza pública que pueda incrementar el nivel de riesgo de las víctimas y funcionarios que participen en los procesos judiciales y administrativos de restitución planteados en la Ley.

4.7. Teniendo en cuenta que muchas de las víctimas del conflicto armado que han salido del territorio nacional lo han hecho por razones de seguridad, es importante que se establezcan mecanismos claros para brindar la información necesaria para adelantar los procesos de reclamación de derechos que garanticen la confidencialidad de sus datos de contacto, como el acceso limitado a la información de quienes tienen acceso al Registro Único de Víctimas.

Para ello adicionalmente sería importante que el Gobierno de Colombia, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicite el apoyo de organizaciones y agencias internacionales con presencia en los países donde se ha identificado la mayor presencia de refugiados colombianos (Ecuador, Venezuela y Panamá) para que acompañen a las víctimas durante los trámites que sean necesarios para acceder a los programas de la Ley de Víctimas, y que constituyan un canal de comunicación entre el Estado colombiano y las víctimas. Asimismo, el Estado debe proporcionar las condiciones adecuadas para que en los procesos de repatriación haya condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad indispensables para los procesos de retorno.

4.8. Dentro de las medidas de protección se deben incluir aquellas contempladas en la Ley de Víctimas tales como la puesta en marcha de *“una campaña sostenida de comunicación en prevención, garantía y defensa de los derechos de las víctimas que fomente la solidaridad social a nivel local y nacional”* (artículo 32, parágrafo 2). Estas campañas implicarían el reconocimiento del Estado de la legitimidad de la labor de defensa de los derechos humanos realizada por las víctimas, sus organizaciones, y las organizaciones defensoras de derechos humanos. En el mismo sentido deben detenerse las campañas de estigmatización de la labor de defensa de derechos humanos, las cuales son contradictorias con una política de reparación a las víctimas.

4.9. Frente a la realización de las evaluaciones de riesgo se deben ajustar los extensos términos legales a la situación de urgencia de las víctimas y se deben crear mecanismos para que las víctimas puedan controvertir dichas evaluaciones si no están de acuerdo con ellas.

4.10. Se deben clarificar los términos y mecanismos para la coordinación de las instituciones del nivel nacional y territorial frente al tema de protección, ya que en el decreto 4912 de 2011 se restringen las competencias de los entes territoriales a los temas de prevención, mientras que

el estudio de los casos y la adopción de medidas de protección se concentra nuevamente en las instancias del nivel nacional.

Para ello es necesario tener en cuenta los principios de concurrencia y subsidiariedad que el mismo decreto enuncia, pues hay riesgos de que se limite el acceso a los programas si las competencias se concentran únicamente en las instancias del nivel nacional. Es necesario, entonces, que estos principios sean aplicados a través de disposiciones concretas y mediante el establecimiento de rutas claras de acceso a los programas que involucre a los tres niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional).

4.11. Se debe incluir dentro de las funciones de la Unidad Nacional de Protección, que coordina los programas de protección del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, la obligación de presentar informes periódicos sobre el funcionamiento de los programas, tal como lo establece el artículo 216 del decreto 4800 de 2011.

4.12. Deben establecerse medidas claras de protección de carácter colectivo encaminadas a garantizar la protección de comunidades, especialmente de aquellas que se encuentran en procesos de retorno/repatriación o reubicación. Para ello es importante que en la implementación de los programas de protección se tenga en cuenta lo planteado por la Ley de Víctimas en los artículos 5, 73 y 149⁵⁷, y el decreto 4800 de 2011 en los artículos 9, 193 y 202⁵⁸.

Al respecto también es oportuno mencionar las recomendaciones realizadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el documento de Comentarios y recomendaciones al borrador de decreto reglamentario de la Ley de Víctimas⁵⁹, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

- Establecer mecanismos de seguimiento a las recomendaciones señaladas por el Sistema de Alertas Tempranas y la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas a través de los informes de seguimiento, notas de seguimiento y alertas tempranas y vincular la respuesta de los funcionarios con los deberes y sanciones disciplinarias consagradas en el artículo 168 de la ley 1448.
- Incorporar dentro del análisis del Sistema de Alertas Tempranas un análisis de riesgo que comprenda las acciones de la Fuerza Pública, entendida como uno de los actores del conflicto armado interno.

⁵⁷ Los artículos de la Ley 1448 de 2011 mencionados se refieren a los derechos de las víctimas, a los principios de la restitución y a las garantías de no repetición.

⁵⁸ Los artículos del decreto 4800 de 2011 mencionados se refieren a la “información compartida y armonizada necesaria para la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario” y a la prevención.

⁵⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Comentarios y recomendaciones al borrador de decreto reglamentario. Ley 1448 de 2011*, ACNUR – Colombia, noviembre de 2011.

- Limitar la exposición de las comunidades a riesgos que pueden ser generados por la implementación de medidas de prevención y protección y divulgación de políticas.
- Establecer una ruta para el diseño de mecanismos de protección colectiva con criterios, plazos definidos y mayor precisión de las instancias y responsables, especial en cuanto a medidas de protección en casos de confinamiento, retornos y restitución.

4.12. Finalmente, en el diseño de los mecanismos de participación establecidos en la ley de víctimas, entre ellos el del protocolo de participación, deben tomarse en cuenta las medidas de prevención y protección encaminadas a garantizar los derechos a la vida, la integridad y la libertad de quienes pretendan intervenir en los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación a la ley, de tal manera que se asuma que la protección es uno de los elementos necesarios para la participación real y efectiva de las víctimas.

*Comisión Colombiana de Juristas
Área de Incidencia Nacional
Bogotá, 7 de mayo de 2012*

Para mayor información puede contactar a: Viviana Tacha Gutiérrez, abogada del área de incidencia nacional.