

Parra Bayona, Mauricio. 2024. "Tejiendo vínculos entre autoprotección y protección colectiva: la experiencia de ACADESAN en Colombia".
Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 18*.
<https://doi.org/10.57912/25480228>.

Anexo 2

El marco normativo vs la realidad de la política pública de prevención y protección



Anexo 2

El marco normativo vs la realidad de la política pública de prevención y protección

Contents

Planes de Salvaguarda para pueblos indígenas (Auto 004 de 2009) y Planes Específicos de Protección para comunidades negras (Auto 005 de 2009)	6
Auto 004 de 2009.....	6
Auto 005 de 2009.....	7
Decreto 4065 de 2011: Creación de la Unidad Nacional de Protección (UNP).....	7
Decreto 2078 de 2017: Ruta de protección colectiva que coordina UNP.....	9
Enfoque, virtudes y problemas de la ruta de protección colectiva.....	10
Decreto 660 de 2018: otra ruta de protección colectiva	12
Ley 2294 de 2023 por la cual se expide El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026	13

Colombia cuenta con un marco normativo relativamente robusto en términos de reconocimiento formal de las obligaciones del Estado respecto de la protección de los derechos a la vida, libertad e integridad, que, en general, puede considerarse como garantista. Este marco determina la obligación de implementar medidas de protección colectiva integral a comunidades y organizaciones, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales y territoriales, lo cual implica que las medidas de protección colectiva no pueden ser ofertas estandarizadas¹.

Los principales antecedentes² del marco normativo actual en materia de prevención y protección se ubican en la Ley 418 de 1997 y en múltiples decisiones judiciales de la Corte Constitucional, de las cuales destacamos las siguientes: las sentencias T-719 de 2003 y T-339 de 2010, el Auto³ 008 de 2009 (en el marco de la sentencia T-025 de 2004). Estas y otras decisiones judiciales fijaron estándares y lineamientos que serían luego retomados en la redacción de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley⁴ Étnicos) y en otras normas expedidas por el Gobierno Nacional como parte del proceso de reglamentación de dicha ley.

Estas y posteriores decisiones de la Corte Constitucional responden a procesos de exigibilidad de derechos realizados por personas, organizaciones (sociales, no gubernamentales), comunidades, organismos internacionales, centros de investigación, etc., que contribuyeron a posicionar en la agenda pública los riesgos y violaciones de derechos humanos.

Mención especial merece el conjunto de jurisprudencia que se ha producido en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)⁵ frente al desplazamiento forzado en Colombia, declarado mediante la [Sentencia T-025 de 2004](#). Para observar y verificar los avances, estancamientos y retrocesos en relación con las políticas públicas para la prevención y atención del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional conformó un equipo especializado y una estrategia que dio lugar a la [Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025/04](#). En este marco, se han producido múltiples decisiones judiciales entre 2008 y 2022⁶, que han contribuido a impulsar la respuesta institucional en materia de prevención y protección, aunque aún sin lograr resultados suficientes, razón por la cual próximamente se cumplirán 20 años de vigencia del Estado de Cosas Inconstitucional frente al desplazamiento forzado en Colombia.

A las decisiones de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, se suman otras sentencias de la Corte Constitucional sobre protección, de las cuales cabe resaltar la T-469 de 2020, la T-204 de 2021 y la [Sentencia SU020-22](#) que declara el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en relación con la seguridad de las personas firmantes del Acuerdo de Paz. El más reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional es la sentencia SU-546 de 2023⁷ que declara el Estado de Cosas Inconstitucional en relación con la protección de la población líder y defensora de derechos humanos.

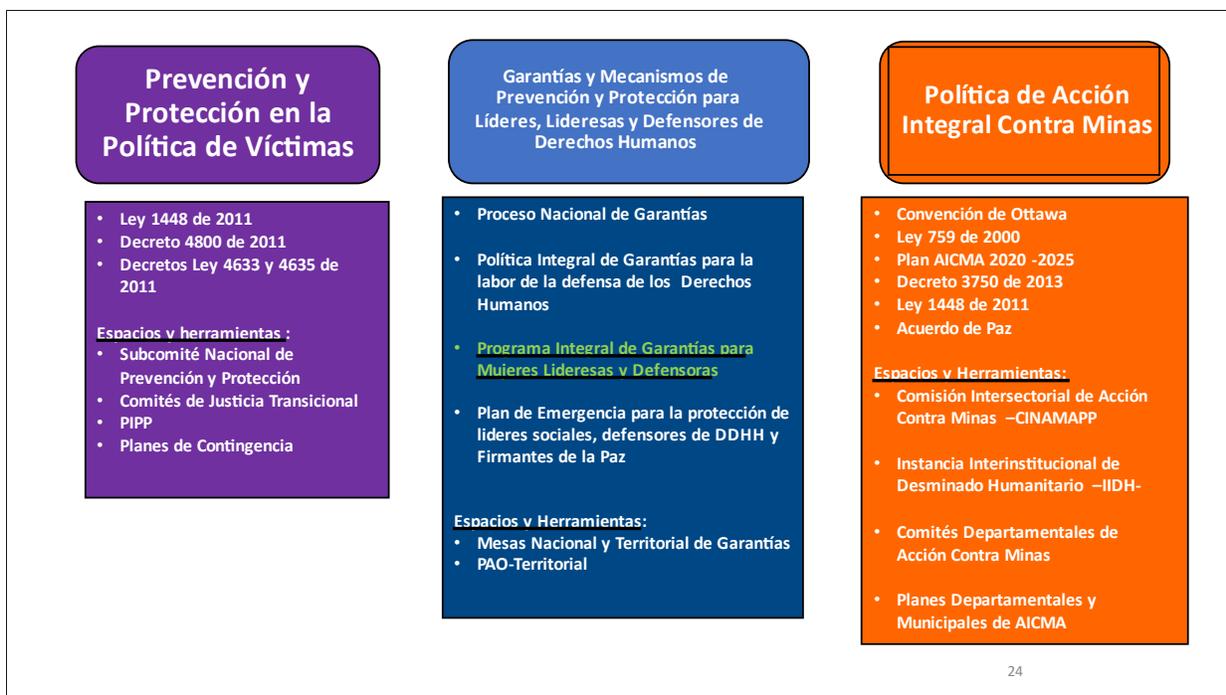
Ahora bien, al mismo tiempo es importante entender que el Estado Colombiano cuenta con un diseño normativo e institucional muy complejo, que implica la existencia de muchas normas y rutas de políticas públicas que terminan constituyendo un laberinto jurídico y procedimental que, en todo caso, rara vez permite la garantía efectiva y plena de los derechos.

En tal sentido, las instituciones colombianas se han caracterizado históricamente por la desarticulación (intra⁸ e interinstitucional) y por una tendencia a evadir sus responsabilidades (disfrazada con la expresión “*Esto no es de nuestra competencia*”, seguido de la recomendación para que las personas y colectivos acudan a otras entidades y rutas).

En otras palabras, se ha generado una *pluralidad de marcos normativos* que se han ido superponiendo sin que necesariamente exista coherencia y articulación entre ellas, como lo reseña la Corte Constitucional en el [Auto 894 de 2022](#)⁹. En este Auto la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional realizó una valoración respecto de la “superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la prevención del desplazamiento forzado y la protección de la población desplazada”, encontrando que se mantienen la mayoría de los problemas que se habían identificado en años anteriores. En vista de lo anterior, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional “formular una **estrategia de articulación y racionalización de la política pública de prevención**.”.

Para hacerse una idea gráfica de la complejidad del marco normativo colombiano en temas de prevención, protección, seguridad y garantías de no repetición, resulta útiles la siguientes diapositivas tomadas de una presentación de la Procuraduría General de la Nación de 2022:





Lamentablemente, hay un incumplimiento generalizado de las obligaciones legales y constitucionales en materia de prevención y protección colectiva por parte del Gobierno Nacional, como lo ha puesto de presente la [Corte Constitucional en el Auto 894 de 2022](#).

Los principales referentes normativos e instrumentos de política pública con que cuenta el Estado colombiano para implementar medidas de protección colectiva son:

- El [Auto 004 de 2009](#)¹⁰ y los Planes de Salvaguarda para comunidades indígenas.
- El [Auto 005 de 2009](#) y los Planes Específicos de Protección para comunidades negras (cuyo contenido explicaremos más adelante).
- El [decreto 2078 de 2017](#)¹¹, que establece la ruta de protección colectiva y que explicamos en un apartado posterior.
- El [decreto 660 de 2018](#). Crea otra ruta de protección colectiva, como se resume luego.

Los autos de la Corte Constitucional y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional hacen parte del marco normativo colombiano y por lo tanto son de obligatorio cumplimiento por parte de las instituciones públicas. Sin embargo, el Estado colombiano tiene una larga trayectoria en relación con el incumplimiento sistemático de obligaciones legales y constitucionales básicas; uno de los factores más reseñados que explican dicho incumplimiento es la debilidad a la hora de investigar¹² e imponer las sanciones legales por parte de la rama judicial y de los organismos de control del Estado¹³ a los servidores públicos responsables de la vulneración de derechos por acción y omisión.

Planes de Salvaguarda para pueblos indígenas (Auto 004 de 2009) y Planes Específicos de Protección para comunidades negras (Auto 005 de 2009)

En febrero de 2004 la Corte Constitucional emitió la Sentencia T-025, mediante la cual se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) frente al desplazamiento forzado en Colombia, reconociendo que se desbordó la capacidad de las instituciones y que por lo tanto se requerían transformaciones institucionales acordes con la situación de vulneración masiva y generalizada de los derechos de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento. Cerca de 20 años después, el ECI en desplazamiento forzado sigue vigente pues, a pesar de algunos avances, no se han logrado los cambios en el diseño e implementación de políticas públicas que permitan la prevención del desplazamiento forzado y la garantía de los derechos de la población desplazada.

Auto 004 de 2009

En 2009 la Corte Constitucional ([Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004](#)) emitió el Auto 004 en el cual se “declaró el peligro de extinción física y cultural en que se encontraban algunos pueblos, a raíz de la violación masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, como consecuencia a su vez, de un impacto exacerbado del conflicto armado y la violencia generalizada”¹⁴.

A pesar de estas y otras órdenes de la Corte Constitucional, para el año 2017 la situación de violación de derechos humanos se mantenía, como lo estableció el Auto 266 de 2017: “...los riesgos y afectaciones identificadas en los autos 004 y 005 de 2009, no sólo persisten, sino que se han agudizado, debido principalmente a los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales de los que se ocupará la Sala en los apartes que siguen (infra), y los cuales se han traducido en una vulneración masiva de los derechos a la autonomía, la identidad cultural, el territorio y el registro de los grupos étnicos que han sido desplazados forzosamente o se encuentran en riesgo de estarlo...” (Pág. 9).

Como se menciona más abajo, el balance realizado por la Corte Constitucional en materia de prevención y protección en 2022, muestra que no se han logrado respuestas efectivas respecto de la prevención del

desplazamiento forzado y la protección de los derechos a la vida, libertad e integridad de los pueblos y comunidades indígenas.

Auto 005 de 2009

En el Auto 005 de 2009, se ordenaron medidas para la “Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado”. Como se resume en el [Anexo II \(Anexo afro\)](#) del [Auto 266 de 2017](#)¹⁵, en 2009 la Corte Constitucional “evidenció que el conflicto armado, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado impactan de manera desproporcionada sobre los derechos” de las comunidades negras... “En segundo lugar, identificó tres factores transversales que inciden en el desplazamiento forzado de las comunidades negras y distinguió diez riesgos que dejan en evidencia el impacto desproporcionado de dicho desplazamiento en sus derechos individuales y colectivos.” En suma, la Corte Constitucional estableció “que los derechos fundamentales de la población afrocolombiana ‘están siendo masiva y continuamente desconocidos’”.

En vista de lo anterior, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno caracterizar las comunidades y territorios en mayor riesgo, como base para la implementación de Planes Específicos de Protección y Atención.

Lamentablemente, la misma Corte Constitucional ha puesto de presente que las acciones del Gobierno no se han traducido en garantía efectiva de derechos, como se menciona en el [Auto 894 de 2022](#) (Pág. 20):

“el aumento en el número de emergencias humanitarias afecta de manera desproporcionada a los grupos étnicos. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, de los 91 desplazamientos masivos identificados en 2020, 71 de ellos ocurrieron en territorios étnicos. Como resultado, el 85% de las personas movilizadas pertenecen a comunidades indígenas y afrodescendientes¹⁰³. En el mismo sentido, el ACNUR señaló que, durante el año 2021 la población más afectada por el desplazamiento y el confinamiento fueron las comunidades negras (60% de las víctimas de confinamientos y 43% de desplazamientos masivos), seguidos de indígenas (40% de confinamientos y 8% de desplazamientos masivos)¹⁰⁴.”

Decreto 4065 de 2011: Creación de la Unidad Nacional de Protección (UNP)

Esta ruta de protección es coordinada por la [Unidad Nacional de Protección](#) (UNP) y la [Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior](#). La UNP es una entidad creada en octubre de 2011 (mediante el [decreto 4065](#)), en el marco de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), como una respuesta a los reclamos históricos del movimiento de derechos humanos, el movimiento social y organismos internacionales (destacándose el ACNUR y ONU DH) que venían exigiendo respuestas efectivas en materia de garantía de los derechos a la vida, libertad e integridad, tanto de personas defensoras de DH y líderes sociales, como de comunidades y organizaciones.

[La UNP se crea con la misión de:](#) “coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección” en favor de personas que “por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños

contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario”. Así mismo, tiene la función de “Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo(...)”.

Según datos de la propia entidad, para diciembre de 2022 la UNP contaba con 11 mil trabajadores directos e indirectos, de los cuales hay cerca de 9mil escoltas tercerizados¹⁶. [Según información publicada en la página web de la entidad](#), “Hasta el 10 de agosto de 2023 la Subdirección de Protección de la UNP tiene 8.067 protegidos...”... “Por otra parte, a la fecha se han implementado las siguientes medidas de protección: 6.751 medios de comunicación, 5.868 chalecos de protección, 1.165 botones de apoyo, 7.646 personas de protección, 1.551 vehículos convencionales, 2.273 vehículos blindados y 131.533 medidas colectivas.”. La UNP tuvo en 2022 un [presupuesto inicial asignado de poco más \\$1.3 billones de pesos](#) (más de \$US300 millones); para el año 2023, [el presupuesto inicial asignado fue de un poco más de \\$1.8 billones de pesos](#) (más de \$US500 millones).

Respecto de la ruta de protección colectiva, el [Gobierno Nacional afirma que](#)¹⁷: “Se tiene hasta 2021 un registro de 155 grupos o comunidades para los que la UNP activó la ruta de protección colectiva, adicional a los 57 que se incorporaron en la vigencia 2022, para un total de 212 colectivos en seguimiento para los que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas- CERREM Colectivo¹⁸ recomendó 2.379 medidas. De acuerdo con el reporte de las entidades responsables de la implementación de las medidas a la vigencia 2022 se tenía un porcentaje promedio general de avance del 12.58%.” En este punto llama la atención el contraste entre lo manifestado por la UNP sobre las medidas colectivas activas (131.533) y lo manifestado por el Gobierno en el informe de agosto de 2023 sobre la superación del ECI (2.379 medidas recomendadas por el CERREM).

Desde sus inicios hubo cuestionamientos a la UNP por haber recibido [más de 600 exfuncionario del DAS](#) en su nómina. El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)¹⁹ fue una entidad tristemente célebre por estar involucrada en múltiples delitos, tales como: graves violaciones a los derechos humanos (asesinatos, torturas, [intercepciones ilegales](#), amenazas, entre otras) en contra de [personas defensoras de derechos humanos](#), [líderes políticos](#) de oposición, [periodistas](#), [humoristas](#), [docentes universitarios](#), [sindicalistas](#) y [magistrados de la Corte Suprema de Justicia](#); [ejecuciones extrajudiciales](#) (conocidas popularmente como “Falsos Positivos”); [relaciones con grupos paramilitares](#) para cometer [múltiples crímenes](#). Varios de sus funcionarios de nivel directivo (incluidos tres directores) han sido condenados por cometer graves crímenes.

La desconfianza que lo anterior generó en algunos sectores, se ha visto incrementada por las denuncias de [periodistas](#) y personas defensoras de DH que han estado [bajo protección de la UNP, quienes](#) han afirmado ser víctimas de seguimientos ilegales por parte de los escoltas asignados por la entidad.

Así mismo, la UNP ha sido objeto de denuncias de corrupción y la presunta comisión de múltiples crímenes asociados a: [detrimento](#) del [patrimonio público](#), [asignación irregular de esquemas de protección](#), pasando por denuncias de vínculos con [estructuras de crimen organizado](#) y vínculos con [grupos armados ilegales](#) para cometer [asesinatos](#), así como [tráfico de estupefacientes](#) y de armas. Estos fenómenos han incluido a funcionarios de la entidad no sólo a niveles bajos, sino también del [cuerpo directivo](#). La mayor parte de los cuestionamientos a la UNP en términos de su inadecuado funcionamiento y de la corrupción giran en

torno a la tercerización de sus servicios: es decir, la firma de contratos multimillonarios con empresas privadas para la provisión de los escoltas y de los vehículos blindados.

Los presuntos hechos de corrupción y crímenes al interior de la UNP han sido denunciados por el actual director de la entidad, Augusto Rodríguez²⁰, al tiempo que ha cuestionado el modelo de protección que gira en torno a la provisión de *esquemas duros de protección* (que consisten en escoltas y carros blindados). Estas denuncias se consideran la causa de [las amenazas y agresiones que ha recibido el director de la UNP](#), que han llegado al extremo de que [el director debe estar con escoltas dentro de las instalaciones de la entidad](#).

A pesar de todo lo anterior, la UNP ha tenido un rol importante en la protección física individual de personas con altos niveles de riesgo por amenazas directas contra sus vidas por actores con capacidad de materializar dichos ataques. Hay personas, como la [actual Vicepresidenta de la República \(quien junto con otras personas del movimiento negro e indígenas fueron atacados en 2019\)](#), que están con vida gracias a que contaron con un esquema. **En palabras irónicas de un defensor de derechos humanos: “Un esquema duro de protección no sirve para nada, excepto cuando le disparan a uno”.**

Decreto 2078 de 2017: Ruta de protección colectiva que coordina UNP

Este decreto es el fruto de un proceso de varios años, impulsado por organismos internacionales, organizaciones sociales y organizaciones defensoras de derechos humanos, que aprovechan el contexto de la Ley de Víctimas para promover desarrollos normativos e institucionales. Su antecedente se ubica en los “casos piloto” de análisis de riesgo y protección colectiva desarrollados aproximadamente desde 2012 con el acompañamiento del [ACNUR](#), que dieron lugar a la [Resolución 1085 de 2015](#)²¹ del Ministerio del Interior; esta resolución fue una solución temporal ante la negativa inicial en el gobierno de Juan Manuel Santos de expedir un decreto, lo cual terminó debilitando y dilatando la posibilidad de construir e implementar una ruta de protección colectiva de carácter integral. Cuando finalmente se expide el decreto (diciembre de 2017), el Gobierno de Juan Manuel Santos ya estaba cerca de terminar. Para una descripción detallada del proceso de construcción de la ruta de protección colectiva, desde la perspectiva de la UNP, ver la [Sistematización del proceso de formulación de la ruta de protección colectiva en el marco de la cooperación técnica con ACNUR](#), publicada en 2019.

En primera instancia es importante recordar que, según la normatividad vigente²², la ruta de protección colectiva sólo cubre a los grupos y comunidades que pertenezcan a las siguientes categorías: 1) Grupos políticos; 2) Organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinos; 3) Organizaciones sindicales; 4) Organizaciones gremiales; 5) Grupos étnicos; 6) Misión Médica; 7) Organizaciones que hayan intervenido como testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario; 8) Medios de comunicación; 9) Víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, incluyendo a organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras.

En términos operativos, la ruta de protección se resume en la siguiente imagen:

En términos operativos la ruta se debe desarrollar siguiendo los siguientes pasos:

1. Solicitud de medidas de protección por parte del sujeto colectivo en riesgo, diligenciando un formulario de la UNP y adjuntando documentos adicionales.
2. En teoría, las instituciones deben adoptar medidas preventivas inmediatas.

3. Un grupo interno de trabajo en la UNP verifica si la solicitud cumple los requisitos establecidos en la normatividad
4. Se asigna el caso a un analista del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo Colectivo (CTARC), quien debe realizar labores de recopilación y análisis de información en terreno con participación de la comunidad o grupo y las entidades del orden nacional y local, relacionadas con el caso.
5. Sesión del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas [\(CERREM\)](#) Colectivo²³, en la cual se debe realizar análisis y valoración del caso para adoptar las medidas de protección colectiva con la participación del representante de la comunidad o grupo”.
6. Notificación y traslado por parte del Ministerio del Interior a las entidades competentes sobre las medidas recomendadas por el CERREM Colectivo.
7. Implementación de las medidas de protección colectiva.

Un paso que fundamental en la ruta ha sido el taller de valoración del riesgo colectivo, en el cual los/as analistas de la UNP y delegados del sujeto colectivo a proteger identifican riesgos e intentan concertar las medidas: este paso no está indicado taxativamente en la norma, pero se ha institucionalizado como parte del proceso de recopilación y análisis de información. Para una mirada más detallada del procedimiento para activar las rutas de protección individual y colectiva [ver una publicación reciente de la UNP](#).

Enfoque, virtudes y problemas de la ruta de protección colectiva

En este punto, cabe recordar algunos apartados del Decreto 2078/17 que definen su alcance y enfoque:

“Artículo 2.4.1.5.5. Medidas de protección colectiva. Las medidas de protección colectiva son una respuesta a la evaluación integral del riesgo colectivo. Estas medidas están encaminadas a contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza, derivadas de las actividades del colectivo.

Las medidas de protección colectiva serán recomendadas por el CERREM Colectivo, teniendo en cuenta el enfoque de (SIC) diferencial, territorial y de género, así como el análisis del riesgo y las propuestas presentadas por los grupos o comunidades.”

Este decreto tiene varias virtudes que es relevante mencionar:

- ✓ Establece una ruta con procedimientos, responsables y tiempos claros.
- ✓ La coordinación de la ruta corresponde al Gobierno Nacional (a través de la UNP y el seguimiento del Ministerio del Interior).
- ✓ Se establecen expresamente tipos de medidas que permiten un alcance bastante amplio y flexible en términos de las posibles medidas, pero además cuenta con un párrafo muy importante para reforzar amplitud y enfoques diferenciales, territoriales y de género:

“Párrafo 1. Se podrán adoptar otras medidas integrales de protección colectiva diferentes a las previstas en este decreto, teniendo en cuenta el nivel de riesgo y el enfoque diferencial, territorial y de género.”

Problemas en su contenido: una de las críticas más frecuentes es que no establece con claridad, taxativamente, la responsabilidad de las demás instituciones, lo que ha facilitado que la mayoría de las entidades del Gobierno Nacional manifiesten que las medidas de protección colectiva “no hacen parte de su competencia”. Esta fue la realidad hasta hace muy poco, sin embargo el caso de ACADESAN ha puesto de manifiesto que el problema central radica en la falta de voluntad política, pues con el nuevo Gobierno se han logrado posturas distinta por parte de muchas entidades.

A pesar de lo anterior, el diseño y la implementación de la ruta de protección colectiva del Decreto 2078/17 han tenido múltiples problemas, de los cuales cabe resaltar:

- La falta de voluntad política de los gobiernos colombianos se ha traducido en que no se ha desarrollado capacidad institucional (diseño institucional ni presupuesto) para implementar medidas integrales: la mayoría de las entidades civiles del Gobierno Nacional desconocen que deberían tener un rol (presupuesto y equipos de trabajo) para implementar medidas de protección colectiva.
- Las pocas medidas que sí se han aprobado no se corresponden con la magnitud del problema, pues no tienen la capacidad de frenar o mitigar las causas que producen el aumento de las condiciones de vulnerabilidad.
- Ni la UNP ni el Ministerio del Interior tienen capacidad (poder político suficiente) para movilizar el diseño institucional o la implementación de medidas de protección colectiva por parte de otras entidades civiles del Gobierno Nacional. **Esto por falta de una orden presidencial a Ministros/as y Directores/as de entidades nacionales para que se reúnan con la UNP y la Dirección de DH del Ministerio del Interior a definir:**
 - 1) Las acciones, estrategias y programas de cada entidad para implementar en el marco de las rutas de protección colectiva.
 - 2) La arquitectura institucional: grupos de trabajo al interior de cada entidad para implementar las medidas.
 - 3) El presupuesto que requiere cada entidad para implementar las medidas de protección colectiva.
- El equipo de trabajo de la UNP ha tenido múltiples problemas en términos de su idoneidad por diferentes razones:
 - Clientelismo²⁴ que se traduce en que se vinculen personas sin las cualidades profesionales, técnicas y éticas, sin el perfil adecuado, en la medida en que una parte del personal es contratado como producto de transacciones con políticos profesionales.
 - Un número importante de exfuncionarios del DAS y de otros organismos de seguridad del Estado, lo cual le ha imprimido una mirada militarista y securitista, que no se permite concebir la protección integral. En este sentido, han primado lógicas ligadas a los enfoques más básicos de seguridad física, que se expresan en la asignación de escoltas, carros y puertas blindadas, instalación de cámaras y alarmas, etc.
 - Los fenómenos de corrupción ya referenciados, que en la práctica ha implicado el nombramiento y la contratación de personas funcionales a las prácticas corruptas.
- Ante la falta de voluntad política de los anteriores Presidentes de la República, la UNP optó por tratar de promover medidas de bajo costo para las instituciones del orden nacional (talleres, reuniones) e intentar delegar el grueso de la responsabilidad en los entes territoriales, los cuales en su mayoría no cuentan ni con capacidades ni presupuesto. Así mismo, definió en su momento una especie de kit de protección (lanchas, carros con escoltas, celulares, megáfonos, vallas, auxilio de transporte fluvial) que carece de enfoque diferencial²⁵ y de la flexibilidad o adecuación necesaria (ejemplos: carros con escoltas²⁶, lanchas sin gasolina).
- El clientelismo y la corrupción²⁷ se han constituido en prácticas generalizadas en las entidades estatales (en especial en las instituciones gubernamentales), lo cual impide o dificulta que un conjunto de actores institucionales asuma su rol en la implementación adecuada de medidas de protección colectiva.

- Uno de los aspectos problemáticos de las rutas de protección es la falta de transparencia en relación con los análisis de riesgo, que son la base para adoptar las decisiones en materia de protección, pues el [decreto 1139 de 2021](#) establece que “Las deliberaciones, recomendaciones y propuestas del Comité estarán sujetas a reserva de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de Ley 418 de 1997, en concordancia con el principio de reserva legal señalado en el artículo 2.4.1.2.2 del presente Decreto...”. Aún más grave resulta que dicho decreto establece lo siguiente: “En el mismo sentido, se aplicarán las excepciones al acceso a la información que establece el Título III de la Ley 1712 de 2014 para las personas que no representen entidades públicas en el CERREM, así como las disposiciones indicadas en la Ley Estatutaria 1621 de 2013, en lo que resulte procedente”. Esta última es conocida como *Ley de Inteligencia*, puesto que fortalece el marco normativo para los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Decreto 660 de 2018: otra ruta de protección colectiva

Este decreto es un desarrollo del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y fue expedido en mayo de 2018, en los últimos meses del Gobierno de Juan Manuel Santos. Aquí no haremos una presentación detallada del mismo, pues no es objeto del presente documento. La siguiente gráfica presenta los componentes del decreto:



Las principales virtudes del decreto son:

- Amplía el inventario sobre posibles medidas de protección colectiva.
- Establece la conformación de un Comité Técnico que si funcionara podría contribuir a mejorar la articulación en el orden nacional.

No obstante, el decreto 660/18 tiene problemas significativos en su contenido que dificultan su adecuada y efectiva implementación:

- En varias partes de texto se condiciona la implementación de medidas a “las capacidades institucionales y los recursos disponibles”, con lo cual depende más de la voluntad política y menos de la obligación constitucional de garantizar los derechos fundamentales.
- No establece una ruta con procedimientos, instancias, tiempos y responsables claramente definidos: la definición de la “Instancia Territorial para implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección en los territorios” corresponde al Gobernador o Alcalde, con participación de la población. Esto dificulta el desarrollo de la ruta, en especial cuando no hay voluntad político-institucional en Alcaldía o Gobernación.
- Se da un peso significativo en la implementación del decreto a los entes territoriales (alcaldías y gobernaciones), lo cual es problemático porque:
 - La mayoría de los entes territoriales carecen de las capacidades presupuestales para implementar estrategias integrales de prevención y protección.
 - Por lo general, los entes territoriales carecen de voluntad política para cumplir con este tipo de obligaciones.
 - Una parte de los entes territoriales están cooptados, influenciados o infiltrados por actores armados o por estructuras de crimen organizado.

Hasta el año 2022, al menos, el decreto 660 de 2018 no se implementó de manera adecuada por varias razones:

- Se repitió la misma práctica perversa y fallida de los casos “piloto” o “emblemáticos”, que implica un muy lento despliegue de una política pública que nunca termina de diseñarse, menos aún de implementarse plenamente.
- En esos casos priorizados se construyeron los Planes de Protección, pero están en su mayoría en el papel: son en gran medida “letra muerta”.
- Muy baja asignación presupuestal.

Ley 2294 de 2023 por la cual se expide El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026

El actual gobierno de Colombia plantea la oportunidad de avanzar en protección colectiva, pues a través de la Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se establece que: "Se avanzará (...) en la implementación de medidas de protección individuales y colectivas, la articulación del CERREM [Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas] colectivo, consolidación del enfoque étnico en la ruta de protección colectiva y el fortalecimiento de los sistemas e iniciativas de protección no violenta incluyendo la protección a la naturaleza. Las entidades competentes promocionarán la figura de guardias campesinas, cimarrona e indígena como mecanismo de protección colectiva, física y cultural. Para esto destinará los recursos y humanos para asegurar el fortalecimiento y formalización jurídica de estas figuras" (PND 2022-2026, p.255).

Este planteamiento está inscrito en el apartado referido a comunidades étnicas, seguramente teniendo en cuenta que los pueblos étnicos han sido particularmente vulnerados en el marco del conflicto armado y también que la dimensión colectiva es más fuerte en dichas comunidades, a la vez que en las campesinas. Sin embargo, los riesgos para la vida, libertad, integridad y dignidad humana son también para las poblaciones y organizaciones urbanas y por lo tanto es necesario que las rutas de protección colectiva sean construidas pensando en las formas concretas en que se manifiestan los riesgos en los cascos urbanos.

¹ Es decir, no pueden ser unas pocas medidas inflexibles para responder a todos los riesgos, contextos, poblaciones.

² Para una mirada más detallada de los antecedentes normativos recomendamos una [publicación de Protección Internacional y Pensamiento y Acción Social de 2017](#) (paginas 41-53).

³ Los *Autos* de los jueces y corporaciones judiciales son un instrumento mediante el cual se adoptan decisiones de diverso tipo. En el caso de la Sentencia T-025/04, se han proferido múltiples *Autos de Seguimiento* mediante los cuales se han realizado pronunciamientos e impartido órdenes que corresponden a temáticas o problemáticas específicas (comunidades negras, comunidades indígenas, niñez, personas con discapacidad, problemas para la inclusión de las víctimas en el Registro Único de Víctimas, prevención y protección, retornos y reubicaciones, vivienda, etc.).

⁴ [Los decretos leyes](#) “Son aquellos que expide el Presidente con base en una ley de facultades extraordinarias pro tempore conferidas por el Congreso de la República, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, estas disposiciones tienen la misma jerarquía de una ley expedida por el Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.”

⁵ [En palabras de Rodrigo Uprimny](#): “El estado de cosas inconstitucional (ECI) es una figura o una forma de decisión que la Corte Constitucional adopta cuando se cumplen ciertos requisitos para enfrentar una situación grave: 1. que haya una violación masiva y recurrente de los derechos fundamentales de cierta población; 2. que esa violación no se deba a circunstancias específicas sino a problemas generales usualmente ligados a la falta de cumplimiento de ciertas autoridades de sus obligaciones legales y constitucionales y que, por consiguiente; 3. las tutelas individuales no sirven porque, 4. se necesitan medidas generales.”

⁶ Como son los Autos 004 de 2009, 005 de 2009, 008 de 2009, 266 de 2009, 2019 de 2011, 321 de 2015, 373 de 2016, 266 de 2017, 360 de 2019, 411 de 2019, 156 de 2020, 756 de 2021, 894 de 2022.

⁷ Anunciada mediante el [comunicado No. 52 del 6 de diciembre de 2023](#).

⁸ Es decir, desarticulación entre dependencias de una misma institución.

⁹ Los *Autos* de los jueces y corporaciones judiciales son un instrumento mediante el cual se adoptan decisiones de diverso tipo. En el caso de la Sentencia T-025/04, se han proferido múltiples *Autos de Seguimiento* mediante los cuales se han realizado pronunciamientos e impartido órdenes que corresponden a temáticas o problemáticas específicas (comunidades negras, comunidades indígenas, niñez, personas con discapacidad, problemas para la inclusión de las víctimas en el Registro Único de Víctimas, prevención y protección, retornos y reubicaciones, vivienda, etc.).

¹⁰ Este Auto aborda la situación de riesgo para los pueblos indígenas de Colombia en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, declarando que múltiples pueblos y comunidades indígenas están en riesgo de extinción física y cultural.

¹¹ Los decretos son actos administrativos del poder ejecutivo, con contenido reglamentario y excepcionalmente legislativo, por lo que su [rango es jerárquicamente inferior a las leyes](#). Para una descripción sucinta de los diferentes tipos de decretos y su lugar en la estructura normativa colombiana ver: <https://www.suin-juriscal.gov.co/legislacion/normatividad.html>

¹² Función que en lo penal corresponde a la [Fiscalía General de la Nación](#).

¹³ Como son la [Procuraduría General de la Nación](#) (responsable de investigar y sancionar las [faltas disciplinarias](#)) y [Contraloría General de la República](#) (responsable de investigar el mal uso de recursos públicos y de imponer sanciones fiscales).

¹⁴ Ver [Anexo I sobre pueblos indígenas](#) del [Auto 266 de 2017](#), pág. 2.

¹⁵ Mediante el cual la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 hace un balance del ECI en relación con los Autos 004 y 005 de 2009.

¹⁶ Es decir, contratados por intermedio de empresas de seguridad privada que prestan el servicio a la UNP.

¹⁷ Informe Gobierno Nacional sobre avances en la superación del ECI sobre desplazamiento forzado vigencia 2022, fechado en agosto de 2023 (Pág. 109).

¹⁸ Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas Colectivo. Es una instancia definida en el decreto 2078 de 2017 para tomar decisiones respecto del nivel de riesgo y las medidas de protección colectiva solicitadas. El artículo 2.4.1.5.11. (modificado por Art. 26 del Decreto 1139 de 2021) establece que el CERREM Colectivo está conformado por: **1)** El Ministro del Interior o su delegado, quien lo presidirá; **2)** El Viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa o su delegado; **3)** El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces, o su delegado, **4)** El Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas o su delegado; **5)** El Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional., o su delegado. Otros tipos de CERREM definidos en la política pública son el CERREM de mujeres y el CERREM de casos individuales.

¹⁹ El DAS fue un organismo de seguridad creado en 1960 para cumplir múltiples funciones que iban desde ser policía judicial hasta “cooperar en el mantenimiento del orden público”. Terminó siendo catalogado como [“una especie de Policía Política ligada a la Presidencia de la República”](#).

²⁰ Para una visión de los problemas de la entidad desde la perspectiva del actual director, ver: [Augusto Rodríguez y la UNP \(diciembre de 2022\)](#).

²¹ [De acuerdo con Departamento Administrativo de la Función Pública](#), una resolución es un: “Acto administrativo mediante el cual una autoridad administrativa resuelve situaciones particulares y concretas”. En términos generales, las resoluciones de gobierno tienen menor jerarquía que los decretos reglamentarios.

²² [Decreto 2078 de 2017](#) (artículo 2.4.1.5.3.) y [decreto 1066 de 2015](#) (artículo 2.4.1.2.6).

²³ Es una instancia definida en el decreto 2078 de 2017 para tomar decisiones respecto del nivel de riesgo y las medidas de protección colectiva solicitadas. El artículo 2.4.1.5.11. (modificado por Art. 26 del Decreto 1139 de 2021) establece que el CERREM Colectivo está conformado por: **1)** El Ministro del Interior o su delegado, quien lo presidirá; **2)** El Viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa o su delegado; **3)** El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces, o su delegado, **4)** El Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas o su delegado; **5)** El Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional., o su delegado. Otros tipos de CERREM definidos en la política pública son el CERREM de mujeres y el CERREM de casos individuales.

²⁴ En el texto [“Repensar la corrupción en Colombia: el fenómeno de la captura y la cooptación reconfigurada del Estado”](#) se plantea que “El clientelismo es el aprovechamiento del poder por parte de grupos políticos o económicos para lograr ventajas electorales y acceder a puestos estatales o a la contratación pública. Esta práctica debilita la institucionalidad estatal, al sustituirla en las regiones por una red clanes familiares y organizaciones delincuenciales, que favorecen la apropiación de los recursos públicos con el objetivo de financiar campañas electorales.”

²⁵ [Según Beatriz Arteaga](#) (Pág. 29): “el enfoque diferencial abarca todas aquellas medidas que busquen el reconocimiento de las necesidades y vulnerabilidades particulares de cada grupo poblacional, actuando sobre ellas. Así, se puede distinguir entre criterios de género, de edad, de origen étnico, de ciclo de vida y de condición para referenciar la necesidad de inclusión del enfoque diferencial. Huelga decir que este enfoque reconoce las diferencias físicas,5 sociales y culturales de cada grupo poblacional y de cada sujeto, individual y colectivo, de tal forma que sea posible reconocer su experiencia e historia particular que los identifica o representa.”

²⁶ La UNP considera que los escoltas armados pueden ser considerados como una medida de protección colectiva cuando son asignados a una organización, postura que ha sido cuestionada por expertos.

²⁷ Al respecto, recomendamos ver, por ejemplo, [este informe de Transparencia Internacional](#) y un análisis más reciente [publicado por el Banco de la República](#).