

## COMUNICACIÓN INTERNA

MEM24-00018780

FECHA : MIÉRCOLES, 17 DE ABRIL DE 2024

DE : **JOHANA PATRICIA REYES MARCIALES**  
Subdirectora de Evaluación del Riesgo

PARA : **DANIEL AUGUSTO JORGE EL SAIEH SANCHEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: **SOLICITUD DE INSUMOS PARA DAR RESPUESTA A LA PROPOSICIÓN 127 DE 2024 Y 111 DE 2024 - MEM24-00018559**

Cordial saludo Dr. El Saieh;

De conformidad con su memorando **MEM24-00018559**, mediante el cual solicita información relacionada con:

***“71. ¿Cómo se están protegiendo a los líderes sociales en cada departamento, distrito y municipio del país en los últimos 10 años (año a año)? Indicar acciones. ¿Cuántos y cuales líderes sociales han sido asesinados y/o desaparecidos en los últimos 10 años a la fecha? Indicar cantidad, género y ubicación (departamento, distrito y municipio).”***

Al respecto, se hace necesario señalar:

Respecto a la solicitud “(...) ¿Cómo se están protegiendo a los líderes sociales en cada departamento, distrito y municipio del país en los últimos 10 años (año a año)? Indicar acciones (...)”, el Grupo Cuerpo Técnico Análisis de Riesgo – CTAR indicó que:

*“Frente a lo indicado, la ruta inicia de la siguiente manera:*

***RUTA INDIVIDUAL, ARTÍCULO 2.4.1.2.40 DEL DECRETO 1066 DE 2015***

*"Artículo 2.4.1.2.40. Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:*

- 1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formulario de solicitud de inscripción con la verificación de los requisitos mínimos establecidos.*
- 2. Análisis 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 este desarrolla.*
- 3. Inicio del procedimiento de evaluación del riesgo por parte del CTAR.*
- 4. Presentación del resultado de la evaluación del riesgo al CERREM en un plazo no mayor de 30 días hábiles, contados a partir del momento en que el solicitante expresó su consentimiento para la vinculación al programa.*
- 5. Análisis, valoración del caso y recomendación de medidas por parte del respectivo comité.*
- 6. Adopción de la recomendación del respectivo comité por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección, mediante acto administrativo motivado.*
- 7. El contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita.*
- 8. Implementación de las medidas de protección, para lo cual, la entidad competente suscribirá un acta en donde conste su entrega al protegido.*

9. Seguimiento a la implementación y uso de las medidas de protección.

10. Reevaluación del nivel de riesgo, para lo cual la Unidad Nacional de Protección - UNP establecerá un procedimiento abreviado, en tanto es un procedimiento técnico.

*Parágrafo 1. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ello, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.*

*Parágrafo 2. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una (1) vez al año, o antes, si se presentan nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo. Para el caso de los servidores públicos de la Contraloría General de la República incluidos a través del numeral 15 del artículo 2.4.1.2.6, se aplicará lo dispuesto en el artículo 42A del Decreto Ley 267 de 2000 adicionado por el artículo 3 del Decreto 2037 del 2019 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, respecto de lo cual se comunicarán las recomendaciones al comité correspondiente. En el caso de los expresidentes y exvicepresidentes el nivel del riesgo será revaluado cada cuatro (4) años, salvo que se presente una situación extraordinaria que amerite que este sea revaluado antes del término señalado. En tal medida se entiende modificado el Decreto 1069 de 2018 "Por el cual se dictan disposiciones sobre protección y seguridad para los señores expresidentes y ex vicepresidentes de la República de Colombia".*

*Parágrafo 3. Solo se podrá recomendar la modificación de las medidas de protección por el CERREM, cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.*

*Parágrafo 4. El consentimiento para el inicio de la evaluación de riesgo se entenderá otorgado por el solicitante de inscripción al programa de prevención y protección, con el diligenciamiento en físico o trámite en línea del formulario establecido por la entidad y la presentación del*

*documento que lo acredite como población objeto del programa; salvo las excepciones previstas en la ley y en el presente decreto.*

*Parágrafo 5. Bajo el principio de colaboración armónica, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, las personerías municipales, las autoridades locales, y en general, las autoridades públicas en el marco de sus competencias legales y constitucionales procurarán orientar y brindar apoyo en el trámite de solicitudes de protección que sean puestas en su conocimiento, y darán traslado inmediato a la UNP, para que realice la caracterización inicial, conforme a los parámetros establecidos en el presente decreto.*

*Parágrafo 6. En desarrollo de las evaluaciones de riesgo, las entidades públicas darán respuesta oportuna a las solicitudes de información realizadas por el CTAR, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.”*

*De lo anterior se puede colegir, la ruta de protección individual inicia con la recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formulario de solicitud de inscripción con el cual se entiende otorgado el consentimiento de que trata el parágrafo 4 del anterior artículo, en esa instancia se verifican los requisitos mínimos establecidos (a. Documento que acredite la población objeto a cargo de la UNP conforme a la normatividad vigente. b. Formulario de Solicitud de Inscripción para el Programa de Prevención Y Protección que Coordina la Unidad Nacional de Protección - Ruta Individual GSC-FT-11 totalmente diligenciado c. Fotocopia del documento de identificación legible, o Certificación expedida por la Procuraduría General de la Nación o Registraduría Nacional del Estado Civil obtenida a través de la respectiva página WEB. NOTA: Para aquellos casos excepcionales de extrema urgencia, se podrá recibir la Solicitud de Evaluación del Riesgo individual, sin la documentación mínima requerida, para que el analista realice la recolección en actividades de campo (Tomado de GER-PR-02-V8 Procedimiento de Evaluación del Riesgo Individual)). Además, se analizan la pertenencia del solicitante a la población*

*objeto del programa de protección y la existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que desarrolla el solicitante.*

*Seguidamente se activa la orden de trabajo y se asigna a un analista del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo – CTAR, encargado de adelantar la evaluación de nivel de riesgo, quien con base en la información suministrada por el evaluado en su solicitud de protección y en la entrevista, solicita información de manera formal a las entidades del Estado tales como Policía Nacional, Ejército, Fiscalía, Defensoría del Pueblo, Personerías, Alcaldías, Secretarías de Gobierno, etc., sumado a lo anterior el analista realiza otras actividades de campo tendientes a confirmar o desvirtuar lo dicho por el evaluado, actividades necesarias para proceder a diligenciar el instrumento estándar de valoración de riesgo (matriz), herramienta mediante la cual se proyecta el nivel de Riesgo cuantificando y cualificando el mismo con base en los factores de amenaza – riesgo y vulnerabilidad.*

*Los anteriores factores deben considerar aspectos como: contexto, inminencia y/o intensidad de la amenaza, vulnerabilidades en general, así como todas las situaciones o hechos externos con la potencialidad de causar daño a través de una acción intencionada y por cualquier medio, además de analizar funciones, visibilidad, antecedentes, en qué consisten sus actividades, como las ejerce, grupo poblacional que representa, ideologías con incidencia política, toma de decisiones que se deriven del cumplimiento de las funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias o en el ejercicio del cargo, y que puedan afectar intereses de personas o grupos al margen de la ley, todo lo anterior con observancia de los enfoques diferenciales y demás principios estipulados en el artículo 2.4.1.2.2 del decreto 1066 de 2015, componentes que le permiten realizar un análisis objetivo de la situación de riesgo del evaluado.*

*El resultado de este análisis, junto con la sugerencia de medidas de protección si hay lugar a ellas, es presentado ante los delegados del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, colegiado conformado por representantes de varias*

*entidades del Estado y que tiene por objeto la valoración integral del riesgo y la recomendación de medidas de protección y complementarias si hay lugar a ellas, de acuerdo con el artículo 2.4.1.2.38 del decreto ibidem.*

*Con fundamento en la recomendación del CERREM, el director de la Unidad Nacional de Protección adopta las medidas de protección si hay lugar a ellas y las da a conocer al protegido mediante acto administrativo motivado.*

*En el caso que el resultado de la evaluación arroje como resultado un nivel de riesgo ordinario el cual debe ser soportado por el hecho de vivir en sociedad, dicho resultado será dado a conocer mediante comunicación escrita al peticionario.*

*Es de anotar que, el director de la UNP en los casos de riesgo inminente y excepcional puede adoptar medidas de emergencia en aras de proteger los derechos fundamentales (vida, integridad, libertad y seguridad personal) de las personas beneficiarias del Programa Especial de Protección Integral, con base en lo estipulado en 2.4.1.2.9 del decreto 1066 de 2015 que a su tenor reza: Medidas de Emergencia. “En casos de riesgo inminente y excepcional, el director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de evaluación de riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para las personas beneficiarias del Programa Especial de Protección Integral 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 este recomiende las medidas definitivas, si es del caso”.*

*Todo lo anterior soportado en los diferentes pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, tales como: T-1026 de 2002, T-719 de 2003, T-025 de 2004, T-339 de 2010, T-078 de 2013, T-224 de 2014, T-460 de 2014, T-124 de 2015 T-469 de 2020, T-204 de 2022 y Autos 200 de 2007, 092 de 2008, 04 y 05 de 2009, 098 de 2013 y 737 de 2017 entre otras, jurisprudencia que es observada en el desarrollo de la ruta de*

*evaluación de riesgo y en las recomendaciones de medidas por parte del colegiado Comité de Evaluación del Riego y Recomendación de Medidas – CERREM.*

*El riesgo amenaza y vulneración se debe determinar de acuerdo con el territorio y la zona demográfica del país toda vez que se presentan múltiples hechos o afectaciones que no solo se basan en la violencia que ejercer los grupos armados o la injerencia que estos grupos tienen en el territorio. Por eso indicar taxativamente los riesgos y las amenazas que viven los líderes sociales, defensores de derechos humanos sería errado ya que son innumerables los hechos victimizantes que se presentan a diario con relación a esta población en armonía con lo anterior, la Unidad Nacional de Protección, de acuerdo con la misionalidad encomendada dentro del Programa de Prevención y Protección de acuerdo con los ENR a personas que pertenecen a las poblaciones objeto descritas en el artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2016, entre las cuales se resaltan las siguientes: Población 2 **“Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos,** de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas” y Población número 9 correspondiente a: “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”, entre otras.*

*Sin embargo para las demás poblaciones objeto del Programa a cargo de la UNP, previa verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y la existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que desarrolla el solicitante, se cuantifica y cualifica el nivel de riesgo con base en los factores de amenaza – riesgo y vulnerabilidad, factores que deben considerar aspectos como: contexto, inminencia y/o intensidad de la amenaza, vulnerabilidades en general, así como todas las situaciones o hechos externos con la potencialidad de causar daño a través de una acción intencionada y por cualquier medio, además de analizar funciones,*

*visibilidad, antecedentes, en qué consisten sus actividades, como las ejerce, grupo poblacional que representa, ideologías con incidencia política, toma de decisiones que se deriven del cumplimiento de las funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, actividades dentro de las cuales se puede presentar que un evaluado pertenezca a alguna otra población diferente a las entes relacionada y ejerza un liderazgo social, el cual es tenido en cuenta como factor diferencial que incide en el resultado del análisis mediante el cual se pondera el nivel de riesgo.*

*Lo anterior de acuerdo con lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia T-469/20 “El concepto de defensor de derechos humanos o líder social debe ser amplio y flexible para cobijar la diversidad de actividades que cumplen”, en la misma sentencia la corte expone: “Los conceptos de defensores(as) de derechos humanos y de líderes(as) sociales son categorías interpretativas amplias. Muchas veces, además, su definición se entrecruza y se emplean como sinónimos”.*

*Para la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, **“los líderes y lideresas sociales son defensores de los derechos humanos, incluso si no se reconocen como tales, en la medida que actúan para promover o proteger los derechos humanos de manera pacífica”** ... “Existe un consenso respecto a que el criterio fundamental para determinar si una persona es o no defensora de derechos descansa sobre la actividad que esta realice. No importante cuál es su género, origen, si pertenecen a alguna institución pública u organización social acreditada, o si reciben remuneración por su labor. Son personas, hombres o mujeres, que reciben el reconocimiento de su comunidad para dirigir, orientar y coordinar procesos colectivos que mejoran la calidad de vida de la gente, defienden sus derechos con el fin de construir sociedades más justas e igualitarias, a través de iniciativas diversas, como la protección del medio ambiente, la recuperación del territorio, la participación política o los derechos de las víctimas. Es así como pueden identificarse diversos campos de liderazgo, generalmente relacionados con grupos de población vulnerable, por*

*ejemplo: líder comunitario, campesino, sindical, ambiental, de mujeres, LGBTI, afrodescendiente, indígena, de víctimas o de minorías políticas. **El concepto de defensor de derechos humanos o líder social debe ser amplio y flexible para cobijar la diversidad de actividades que cumplen.** De ahí que la Sala emplee en esta providencia estos términos como categorías equivalentes y amplias.”*

*Es menester resaltar que, dentro del Programa de Prevención y Protección a Cargo de la UNP, en desarrollo de la Evaluación de Nivel de Riesgo, son tenidas en cuenta todas las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y aunado a ello, luego de identificar las características que presentan los líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, en el marco de las categorías diferenciales y étnicas, deben ser tenidas en cuenta por el personal que realiza labores relacionadas con el procedimiento de evaluación del nivel del riesgo, desde una perspectiva de género diferencial, particularidades que al igual que los principios estipulados en el artículo 2.4.1.2.2 del Decreto ibídem, deben ser tenidas en cuenta por todos los intervinientes tanto en la ruta individual como en la ruta Colectiva, para lo cual se han creado y actualizado entre otros los siguientes protocolos y procedimientos:*

- 1. GER-PR-02-V8 Procedimiento De Evaluación Del Riesgo Individual.*
- 2. GER-PR-06 V3 Procedimiento Evaluacion Del Riesgo Colectivo*
- 3. Protocolo De Análisis De Nivel De Riesgo Para Mujeres Lideresas Y Defensoras De Derechos Humanos (GER-PT-07-V2)*
- 4. Protocolo De Análisis De Riesgo Para Dirigentes, Representantes O Activistas De Organizaciones Campesinas - GER-PT-06/V1*
- 5. GER-GU-07-V1 Guía De Orientación En La Identificación De Los Enfoques Diferenciales, De Genero Y Étnico En La Subdireccion De Evaluación Del Riesgo*
- 6. GER-PT-06 V1 Protocolo De Análisis De Riesgo Para Dirigentes Representantes Organizaciones Campesinas*

*La Unidad Nacional de Protección, de acuerdo con la misionalidad encomendada dentro del Programa de Prevención y Protección, basada en los criterios establecidos en el Decreto 1066 de 2015, por medio del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo -CATR-, adelanta las evaluaciones de riesgo de las personas pertenecientes a poblaciones objeto del programa, soportado en el Procedimiento de Evaluación del Riesgo Individual - GER-PR-02-V8, en el instrumento estándar de valoración de riesgo avalado por la Corte Constitucional mediante auto 266 de 2009, en el Protocolo de Análisis de Nivel del Riesgo para Mujeres Líderas y Defensoras de Derechos Humanos GER-PT-07-V2, en la Guía de Orientación en la Identificación de los Enfoques Diferenciales, de Género y Étnico en la Subdirección de Evaluación del Riesgo GER-GU-07-VI, etc.*

*EL resultado de la evaluación es presentado junto con la sugerencia de medidas por parte del analista del CTAR al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM-, Colegiado que tiene por objeto valorar integralmente el riesgo y recomendar al Director de la UNP las medidas de protección y complementarias, cuando a ello haya lugar, el Director asigna las medidas de protección, con fundamento en la recomendación del CERREM y las da a conocer al protegido mediante acto administrativo motivado.*

*Evaluaciones que se adelantan entre otras a personas que pertenecen a las siguientes poblaciones: Población 2 “Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas” y de la Población número 9 correspondiente a: “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”, los Subgrupos poblacionales “9.4. Dirigente, representante y **líder** de población desplazada y 9.5 Dirigente, representante y **líder** reclamantes de tierras.” Sin desconocer que algunas personas ingresan al programa por otros tipos de población y desarrollan actividades como **líderes sociales**, condición que se tiene en cuenta como un factor diferencial, por todos los*

*intervinientes en la ruta de protección, en razón a que la población **“Líder Social”**, como tal no está discriminada en las poblaciones objeto del Programa consagradas en el Decreto 1066 de 2015.*

*Lo anterior de acuerdo con lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia T-469/20 “El concepto de defensor de derechos humanos o líder social debe ser amplio y flexible para cobijar la diversidad de actividades que cumplen”, en la misma sentencia la corte expone: “Los conceptos de defensores(as) de derechos humanos y de líderes(as) sociales son categorías interpretativas amplias. Muchas veces, además, su definición se entrecruza y se emplean como sinónimos”.*

*Para la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, **“los líderes y lideresas sociales son defensores de los derechos humanos, incluso si no se reconocen como tales, en la medida que actúan para promover o proteger los derechos humanos de manera pacífica”** ... “Existe un consenso respecto a que el criterio fundamental para determinar si una persona es o no defensora de derechos descansa sobre la actividad que esta realice. No importante cuál es su género, origen, si pertenecen a alguna institución pública u organización social acreditada, o si reciben remuneración por su labor. Son personas, hombres o mujeres, que reciben el reconocimiento de su comunidad para dirigir, orientar y coordinar procesos colectivos que mejoran la calidad de vida de la gente, defienden sus derechos con el fin de construir sociedades más justas e igualitarias, a través de iniciativas diversas, como la protección del medio ambiente, la recuperación del territorio, la participación política o los derechos de las víctimas. Es así como pueden identificarse diversos campos de liderazgo, generalmente relacionados con grupos de población vulnerable, por ejemplo: líder comunitario, campesino, sindical, ambiental, de mujeres, LGBTI, afrodescendiente, indígena, de víctimas o de minorías políticas. **El concepto de defensor de derechos humanos o líder social debe ser amplio y flexible para cobijar la diversidad de actividades que cumplen.** De ahí que la Sala emplee en esta providencia estos términos como categorías equivalentes y amplias.” ...*

*Con fundamento en lo anterior, se pone de presente la ruta individual de evaluación de riesgo (...)"*

Frente a la solicitud ***"(...) ¿Cuántos y cuales líderes sociales han sido asesinados y/o desaparecidos en los últimos 10 años a la fecha? Indicar cantidad, género y ubicación (departamento, distrito y municipio) (...)"*** se indica que:

El Grupo de Análisis Estratégico Poblacional -GAEP- de la Subdirección de Evaluación del Riesgo, remitió respuesta a lo solicitado en documento anexo a la presente Comunicación (Anexo documento en formato PDF). Es menester indicar que dicha consolidación de información se posee solamente a partir del año 2018.



Finalmente es importante advertir, que la presente información tiene el carácter de **RESERVADO** según lo dispone el artículo 72 y 83 de la ley 418 de 1997; el numeral 13 del artículo 2.4.1.2.2 y numeral 3 del artículo 2.4.1.2.47 del Decreto 1066 de 2015; el artículo 18 y 19 de la ley 1712 de 2014; los numerales 2 y 3 del artículo 5, y el artículo 24 de la ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA. Ante lo cual los exhortamos a seguir manteniéndola por las implicaciones de orden legal que conlleva su inadecuada divulgación, previéndolo que estos documentos e información aportada, no deben formar parte de archivos a los cuales tenga acceso el público.

Cordialmente,

**JOHANA PATRICIA REYES MARCIALES**

Subdirectora de Evaluación del Riesgo

Unidad Nacional de Protección

	Nombre	Firma	Fecha
<b>Elaboró</b>	Juan Carlos Maestre Alvarado		<b>17/04/2024</b>
<b>Revisó</b>	Angie Nathaly Martínez Villamil		<b>17/04/2024</b>

Unidad Nacional de Protección  
Conmutador 4269800  
Dirección de Correspondencia: Carrera 63 # 14 – 97  
Bogotá, Colombia.  
www.unp.gov.co – correspondencia@unp.gov.co  
GDT-FT-04-V1

<b>Revisó</b>	Luis Felipe Mateus Giraldo	<i>Luis Felipe Mateus</i>	<b>17/04/2024</b>
<b>Aprobó</b>	Johana Patricia Reyes Marciales		<b>17/04/2024</b>

Los arribas firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma.