



Organización
Internacional
del Trabajo

COLOMBIA 

GUÍA PRÁCTICA RUTA DE PROTECCIÓN A SINDICALISTAS OBJETO DE AMENAZA



Oficina de la OIT para los Países Andinos

GUÍA PRÁCTICA

RUTA DE PROTECCIÓN A SINDICALISTAS OBJETO DE AMENAZA



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2018
Primera edición 2018

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Ruta de protección a sindicalistas objeto de amenaza: Guía práctica. Lima: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2018. 38 p.

Libertad sindical, negociación colectiva, representación de los trabajadores, Colombia.

ISBN: 978-92-2-132098-2 (print)
ISBN: 978-92-2-132099-9 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: biblioteca_regional@ilo.org.

Impreso en Colombia

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Índice

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS	11
RECONOCIMIENTOS.....	13
PRÓLOGO.....	15
INTRODUCCIÓN.....	17
 1. La Unidad Nacional de Protección y los programas de protección a sindicalistas	 19
¿Qué es la Unidad Nacional de Protección?.....	19
¿Cómo es la estructura interna de la Unidad Nacional de Protección?.....	19
¿Qué rutas de protección para sindicalistas maneja la Unidad Nacional de Protección?.....	19
¿Qué es la Ruta de Protección Colectiva?.....	20
¿Qué es la Ruta de Protección Individual?.....	21
¿Cuál es la Ruta de Protección para Docentes Amenazados?.....	21
¿Existe una Ruta de Protección Especial para Mujeres?	22
 2. Beneficiarios de los programas de protección a sindicalistas	 23
¿Quiénes pueden beneficiarse del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección?	23
¿Quiénes son considerados afiliados o activistas sindicales?	23

¿Cómo se acredita la calidad de activista sindical?.....	23
¿Quiénes son considerados dirigentes sindicales?.....	23
¿Cómo se acredita la calidad de dirigente sindical?.....	24

3. Amenaza, riesgo y medidas de protección25

¿Qué se considera amenaza?.....	25
¿Qué se considera riesgo?	25
¿Qué tipo de riesgos existen?.....	25
¿Qué se considera riesgo ordinario?.....	25
¿Cómo se protege a los líderes y activistas sindicales que se encuentran bajo riesgo ordinario?.....	26
¿Cuáles son las características del riesgo extraordinario?	26
¿Qué se considera riesgo extremo?.....	26
¿Cómo se protege a los líderes y activistas sindicales que se encuentran bajo riesgo extraordinario o extremo?.....	26

4. La Ruta de Protección Individual.....27

¿Cuáles son las etapas del procedimiento ordinario de protección?.....	27
¿Qué es el trámite de emergencia?.....	29
¿Cómo acceder a las medidas de emergencia?.....	29
¿Cómo se otorgan las medidas de protección?	30
¿Qué se requiere para implementar las medidas?	30
¿A las medidas implementadas se les realiza seguimiento?	30
¿Cada cuánto se reevalúa el riesgo de una persona beneficiaria de medidas de protección?.....	30
¿Cuáles son las medidas de protección otorgadas a los protegidos del programa?.....	30
¿Por cuánto tiempo se implementan las medidas de protección?.....	31
¿Quién puede modificar las medidas de protección?	31

¿Cuándo puede el CERREM modificar las medidas de protección?.....	31
¿Quién puede suspender las medidas de protección?.....	31
¿En qué casos se pueden suspender las medidas de protección?.....	31
¿Cuándo se considera que existe uso indebido de las medidas de protección por parte del protegido?	32
¿Qué conductas implican riesgo para su vida e integridad personal o la de su esquema?	32
¿Cuál es el procedimiento para suspender las medidas de protección?.....	33
¿Qué consecuencia trae la reincidencia en el uso indebido de las medidas?	33
¿Quién puede dar por terminadas las medidas de protección?.....	33
¿Cuándo se pueden dar por finalizadas las medidas de protección?	33
SOLICITANDO LA PROTECCIÓN PASO A PASO: CASO PRÁCTICO	34

5. Canales de comunicación 37

¿Cuáles son los canales de comunicación entre los sindicalistas y la Unidad Nacional de Protección?	37
--	----

BIBLIOGRAFÍA..... 38

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CNSC	Comisión Nacional del Servicio Civil
CTRAI	Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información
ENR	Estudio de Nivel de Riesgo
GVP	Grupo de Valoración Preliminar
OIT	Organización Internacional del Trabajo
UNP	Unidad Nacional de Protección

RECONOCIMIENTOS

En su primera edición, este documento fue financiado con recursos del proyecto Promoción del Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia. Esta segunda edición ha sido desarrollada en el marco de los proyectos Fortalecimiento de las Organizaciones Sindicales Rurales en el Post-conflicto y Construir Capacidad Institucional para la Prevención y Resolución de Conflictos Laborales a través del Diálogo Social en Colombia, financiados por el Reino de Noruega.

La producción de esta Guía se llevó a cabo por la Unidad Nacional de Protección (UNP), con la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En la primera edición de la Guía participaron la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), la Confederación General del Trabajo (CGT), la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y el Ministerio del Trabajo. En la elaboración de la segunda edición de la Guía se contó con insumos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes).

PRÓLOGO

La protección de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal de aquellos que, perteneciendo a organizaciones sindicales, adelantan actividades de liderazgo en favor de los derechos de los trabajadores, ha sido una preocupación del Gobierno Nacional, razón por la cual, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y de conformidad con el Decreto 1066 del 2015, creó un programa destinado a brindar protección a poblaciones vulnerables, entre las que se destacan los dirigentes y activistas sindicales como una de las poblaciones para las que la UNP destina mayor presupuesto.

Por lo anterior, y con el fin de acercar la oferta institucional de la UNP y lograr una mejor comprensión de las rutas de protección, colectiva e individual, por parte de la población, en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se elaboró la presente Cartilla a modo de guía en aras de facilitar el acceso al Programa de Protección.

Diego Fernando Mora

Director, Unidad Nacional de Protección

Bogotá, julio de 2018

INTRODUCCIÓN

El presente documento ha sido concebido como un instrumento que permita a activistas y dirigentes sindicales, conocer y tener acceso, de una manera práctica y sencilla, a las rutas de protección establecidas por el Estado, en caso de encontrarse en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades. Esta Guía les permite conocer los diversos mecanismos que ofrece el Estado para garantizar sus derechos constitucionales, tales como la vida, integridad, libertad y seguridad personal.

La segunda edición de esta Guía, que fue publicada originalmente en el año 2013, ha sido actualizada para recoger la evolución normativa en materia de protección de los últimos años, e incluir información acerca de la Ruta de Protección Colectiva que fue adoptada por el Gobierno Nacional en 2017, como resultado de la incidencia de organizaciones de la sociedad civil.

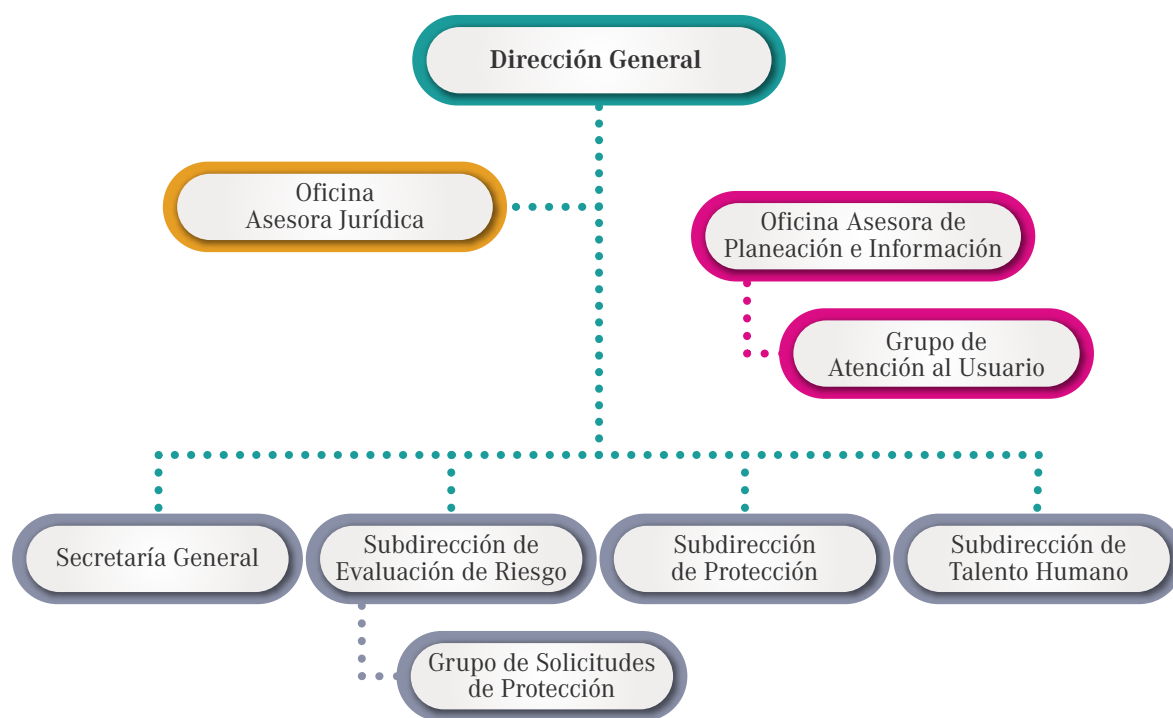
La Guía está estructurada en torno a preguntas organizadas en cinco secciones: la primera brinda información general sobre la Unidad Nacional de Protección y las rutas de protección a sindicalistas que administra esta entidad; la segunda plantea las definiciones que se encuentran en la normatividad sobre activistas y dirigentes sindicales que pueden acceder a la ruta de protección; en la tercera sección se describen las categorías de riesgos existentes y las diferentes medidas de protección que puede otorgar la Unidad Nacional de Protección; la cuarta parte describe las características y pasos para acceder a la Ruta de Protección Individual, incluyendo un caso práctico; finalmente, se incluyen los mecanismos de comunicación que tiene habilitados la Unidad Nacional de Protección para las organizaciones sindicales.

1. La Unidad Nacional de Protección y los programas de protección a sindicalistas

¿Qué es la Unidad Nacional de Protección?

Es un organismo de seguridad del orden nacional adscrito al Ministerio del Interior, encargado de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal a través del Programa de Protección que está a su cargo.

¿Cómo es la estructura interna de la Unidad Nacional de Protección?



¿Qué rutas de protección para sindicalistas maneja la Unidad Nacional de Protección?

La Unidad Nacional de Protección tiene a su cargo las rutas de protección individual y colectiva para sindicalistas, así como dos rutas de protección especiales para docentes amenazados y para mujeres.

¿Qué es la Ruta de Protección Colectiva?

A través del Decreto 2078 del 07 de diciembre de 2017, se creó la Ruta de Protección Colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.

Para la determinación de quiénes constituyen grupos o comunidades sujetos de protección colectiva se tendrán en cuenta las siguientes características:

1. Objetivos comunes claramente definidos.
2. Reunirse de manera temporal o permanente con el fin de alcanzar sus objetivos.
3. Compartir rasgos culturales, sociales y/o políticos.
4. Ubicación geográfica en un lugar determinado del territorio nacional.
5. Estar organizados y debidamente cohesionados.
6. Tener un vocero o líder/líderes identificado/s o identificable/s, que represente/n a la comunidad o grupo.

Las medidas de protección podrán materializarse con la concurrencia de las entidades nacionales y territoriales competentes para su implementación, a través de:

1. Acciones de protección individual, cuando estas tengan impacto sobre el colectivo objeto de protección.
2. Apoyo a la infraestructura física para la protección integral colectiva.
3. Fortalecimiento organizativo y comunitario.
4. Fortalecimiento de la presencia institucional.
5. Establecimiento de estrategias de comunicación, participación e interacción con entidades del orden local, departamental y nacional que disminuyan el grado de exposición a riesgos del colectivo.
6. Promoción de medidas jurídicas y administrativas que contrarresten los factores de riesgo y amenaza.
7. Apoyo a la actividad de denuncia de los colectivos en los territorios.
8. Formulación e implementación de estrategias encaminadas a contrarrestar las causas del riesgo y la amenaza, que se enmarcarán en la hoja de ruta definida en el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) Colectivo.
9. Medidas de atención psicosocial: se tomarán medidas para proveer de herramientas en materia de atención psicosocial de carácter individual o colectivo y con enfoque de género, a aquellos destinatarios del Programa de Protección que hayan resultado afectados en razón de cualquier agresión a la vida e integridad física.
10. Medidas materiales e inmateriales encaminadas a fortalecer la autoprotección y contrarrestar la estigmatización.

¿Qué es la Ruta de Protección Individual?

El Decreto 1066 de 2015 reglamenta el Programa de 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, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección. En la sección 3 de esta Guía se describen las características y condiciones de la Ruta de Protección Individual.

¿Cuál es la Ruta de Protección para Docentes Amenazados?

De conformidad con el Decreto 1075 de 2015, se estableció la siguiente Ruta para que los docentes que manifiesten encontrarse en situación de amenaza soliciten protección al Estado:



¿Existe una Ruta de Protección Especial para Mujeres?

Si bien las mujeres no se encuentran catalogadas como población objeto del Programa de Protección, dicho programa cuenta con un enfoque diferencial y de género, de acuerdo con el cual una mujer que, siendo parte de una de las poblaciones relacionadas en el Decreto 1066 de 2015, es evaluada por la Unidad Nacional de Protección, puede elegir el o la analista que adelante su evaluación de riesgo. En caso de implementarse medidas de protección, tiene la posibilidad de elegir entre un hombre o una mujer para que preste la protección. Además, en el formulario de inscripción al Programa de Protección, tiene la posibilidad de informar respecto de su enfoque diferencial, sexo, preferencia sexual, etc.

ENFOQUE DIFERENCIAL: (Marque la(s) casilla correspondiente(s))

Etario:	Adulto Mayor (Igual o Superior a 60 años) ☐
Étnico:	Indígena ☐ Negro ☐ Afrocolombiano ☐ Raizal ☐ Palenquero ☐ Rrom o Gitano ☐ Ninguno ☐
Sexo:	Hombre ☐ Mujer ☐
Género:	Femenino ☐ Masculino ☐
Orientación Sexual:	Lesbiana ☐ Gay ☐ Bisexual ☐ Transgénero ☐ Intersexual ☐ Queer ☐
Discapacidad:	Discapacidad Física ☐ Discapacidad Psíquica ☐ Discapacidad Sensorial – Auditiva ☐ Discapacidad Sensorial – Visual ☐ Discapacidad Intelectual o Mental ☐
Procedencia:	Rural ☐ Urbana ☐

Así mismo, y de conformidad con la Resolución 805 de 2012, se creó el *Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres*, a través del cual, entre otros, se reglamenta el CERREM especial para el análisis de casos de mujeres, en el que participan cuatro mujeres designadas por el movimiento de mujeres y donde además de adoptarse medidas materiales, se contemplan medidas complementarias con enfoque diferencial en temas de salud, seguridad social, bienestar, educación, atención a menores, acceso a la justicia, participación social, política, entre otras.

2. Beneficiarios de los programas de protección a sindicalistas

¿Quiénes pueden beneficiarse del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección?

Los activistas y dirigentes sindicales que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades¹.

¿Quiénes son considerados afiliados o activistas sindicales?

Activista sindical es aquella persona que interviene activamente en la defensa de los intereses laborales de un grupo de personas organizadas en un sindicato o con la expectativa seria y real de asociarse como tal. (Decreto 1066 de 2015, Artículo 2.4.1.2.3).

¿Cómo se acredita la calidad de activista sindical?

La acreditación de una persona como activista sindical es expedida por la respectiva organización sindical. (Decreto 1066 de 2015, Artículo 2.4.1.2.3).

¿Quiénes son considerados dirigentes sindicales?

Se considera dirigente sindical, toda persona que, siendo miembro activo de una organización sindical legalmente reconocida, ejerce a su vez un cargo directivo. (Decreto 1066 de 2015, Artículo 2.4.1.2.3).

¹ Vale la pena aclarar que, de acuerdo con lo anterior, un dirigente o activista sindical que manifieste encontrarse en situación de riesgo y solicite protección especial por parte del Estado, debe, inicialmente, presentar un relato de los hechos de amenaza de los que haya sido víctima con el fin de iniciar el proceso. De conformidad con la Sentencia T 591 2013, la Corte Constitucional ha precisado que la solicitud de protección del derecho a la seguridad personal, exige al peticionario probar, al menos de manera sumaria, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza. Es por ello, que debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección; y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado. Esto conlleva, por parte de las autoridades competentes, a identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están expuestas a un nivel de amenaza mayor, como sería el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

¿Cómo se acredita la calidad de dirigente sindical?

La acreditación de una persona como dirigente sindical se efectúa con el registro de la estructura organizativa del sindicato, según las certificaciones expedidas por el Ministerio del Trabajo, con base en los documentos depositados por las organizaciones sindicales. (Decreto 1066 de 2015, Artículo 2.4.1.2.3).

3. Amenaza, riesgo y medidas de protección

De acuerdo con la jurisprudencia vigente, la amenaza es el elemento que permite dar un indicio de la existencia de un riesgo extraordinario o extremo y por lo tanto la necesidad de adopción de medidas de protección especiales por parte del Estado.

¿Qué se considera amenaza?

La Corte Constitucional en su Sentencia T-339 de 2010, establece: amenaza es la “acción de amenazar” y, a su vez, amenazar significa “dar indicios de estar inminente algo malo o desagradable”. En esta medida, el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de “signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño”. Por este motivo, “cualquier amenaza constituye un riesgo pero no cualquier riesgo es una amenaza”.

¿Qué se considera riesgo?

La probabilidad de ocurrencia de un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades, en unas condiciones determinadas de modo, tiempo y lugar.

¿Qué tipo de riesgos existen?

Ordinario, extraordinario y extremo.

¿Qué se considera riesgo ordinario?

Aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad.

¿Cómo se protege a los líderes y activistas sindicales que se encuentran bajo riesgo ordinario?

El riesgo ordinario solo genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas especiales de protección.

¿Cuáles son las características del riesgo extraordinario?

- Específico e individualizable.
- Concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas.
- Presente, no remoto ni eventual.
- Importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos.
- Serio, de materialización probable por las circunstancias del caso.
- Claro y discernible.
- Excepcional, en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.

¿Qué se considera riesgo extremo?

Aquel que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y adicionalmente es grave e inminente.

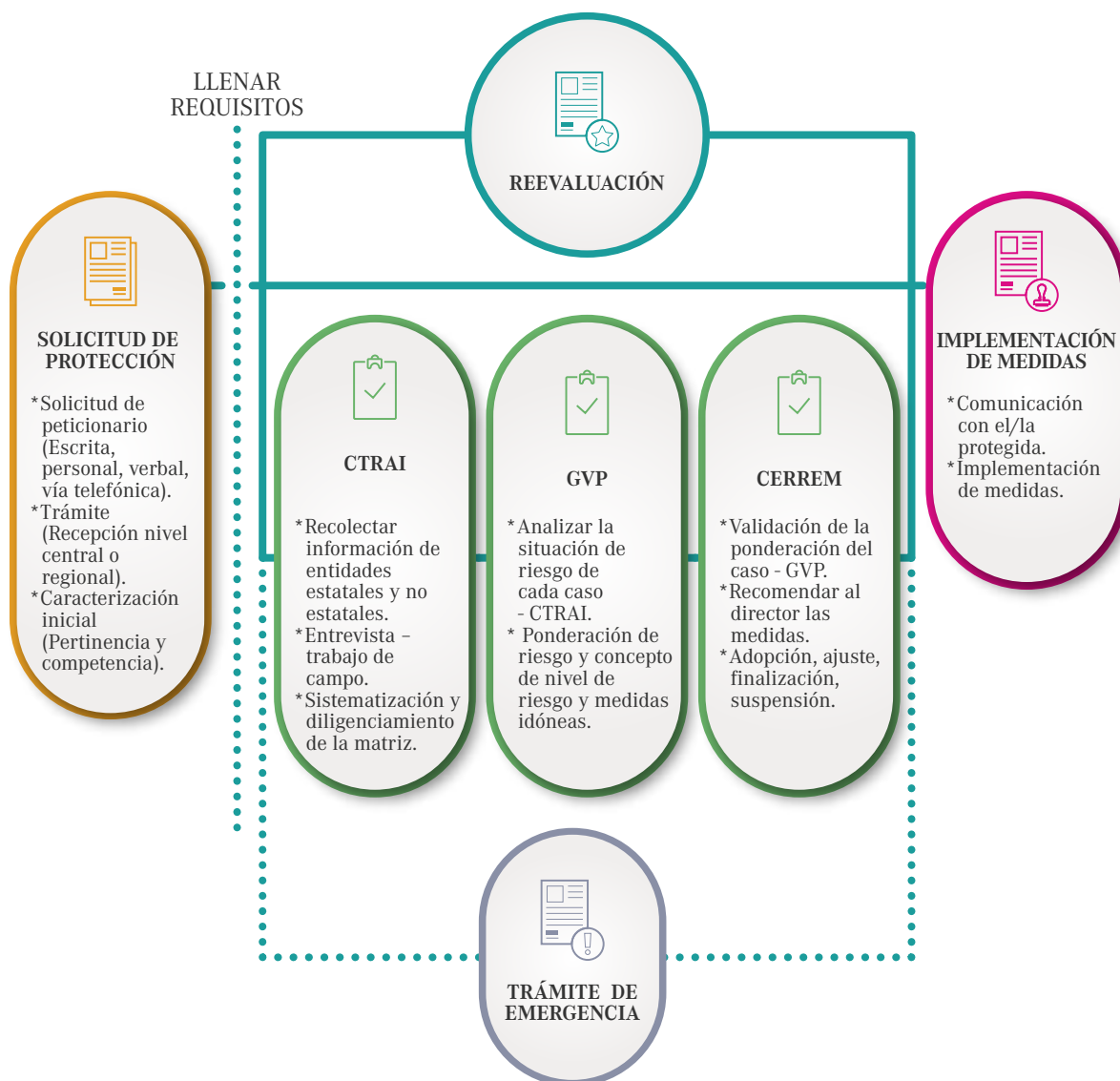
¿Cómo se protege a los líderes y activistas sindicales que se encuentran bajo riesgo extraordinario o extremo?

A través de la implementación del procedimiento ordinario de protección o por medio del trámite de emergencia, los cuales se explicarán en la siguiente sección.

4. La Ruta de Protección Individual

¿Cuáles son las etapas del procedimiento ordinario de protección?

Diagrama. Etapas de la Ruta de Protección a Sindicalistas objeto de Amenaza



El procedimiento para acceder a medidas de protección empieza cuando un activista o dirigente sindical en situación de riesgo radica una solicitud de protección que contenga: fotocopia del documento de identidad, acreditación de la calidad o cargo que ostenta en el sindicato, Formulario de Inscripción al Programa de

Protección debidamente diligenciado y firmado, y denuncias por los hechos de amenaza en caso de contar con estas.

La solicitud se deberá presentar en la Oficina de Radicación y Correspondencia de la Unidad Nacional de Protección, ubicada en la Carrera 63 No 14 – 97, Conmutador 4269800, por medio físico o vía correo electrónico en la dirección correspondencia@unp.gov.co. Horario de atención de lunes a viernes, de 08:00 a.m. a 04:30 p.m. (días hábiles).

Posteriormente, el Grupo de Solicitudes de Protección verifica la competencia de la UNP teniendo en cuenta las poblaciones objeto del programa, analiza la información diligenciada en el formato de caracterización inicial del solicitante y verifica la existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que esté desarrollando el peticionario.

El trabajo anterior es realizado por un grupo de profesionales, a través del análisis documental, llamadas y solicitud de información adicional al peticionario, si es necesario.

La solicitud es enviada a la Subdirección de Evaluación de Riesgo, dependencia que a su vez asigna el caso al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), encargado de realizar todo el trabajo de campo para la verificación de la información con las entidades competentes y el diligenciamiento del Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo, concebido para la valoración del riesgo de casos individuales por la Corte Constitucional mediante el Auto 266 de 2009, con el fin de ser analizado por el Grupo de Valoración Preliminar.

Posteriormente, el caso es evaluado por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), el cual se encuentra conformado por trece (13) entidades, de la siguiente forma:

Son miembros permanentes del CERREM, quienes tendrán voz y voto:

1. El Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien lo presidirá, o su delegado.
2. El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces, o su delegado.
3. El Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado.
4. El Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, o su delegado.
5. El Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional, o su delegado.

Serán invitados permanentes a las sesiones del CERREM, quienes tendrán solo voz:

1. Un delegado del Procurador General de la Nación.
2. Un delegado del Defensor del Pueblo.
3. Un delegado del Fiscal General de la Nación.

4. Un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
5. Un delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, cuando se trate de casos de población desplazada.
6. Delegados de entidades de carácter público cuando se presenten casos relacionados con sus competencias.
7. Representantes de un ente privado, cuando el Comité lo considere pertinente.

Adicionalmente cuenta con cuatro (4) representantes por población objeto. Para la población de dirigentes y activistas sindicales, actualmente participan las centrales sindicales como invitados especiales con voz pero sin voto, quienes, en caso de conocer situaciones de riesgo frente a los casos a ser expuestos, presentan sus observaciones, las cuales serán tenidas en cuenta por los delegados de las entidades en el momento del análisis de los mismos.

Dicho Comité toma una decisión final respecto de cada caso y recomienda al Director de la UNP, mediante acta, la implementación de las medidas de protección al peticionario, siempre y cuando pondere el nivel de riesgo extraordinario o extremo. Si el resultado arroja un nivel de riesgo ordinario, se le da a conocer el resultado de la evaluación al solicitante de protección.

¿Qué es el trámite de emergencia?

El trámite de emergencia es el mecanismo usado cuando se considera que hay un riesgo inminente² y se deben adoptar o reforzar las medidas de protección de manera inmediata, entre tanto se corrobora o desvirtúa el riesgo a través de la realización del Estudio de Nivel de Riesgo.

¿Cómo acceder a las medidas de emergencia?

El Director de la Unidad Nacional de Protección puede decretar, sin la evaluación de riesgo, medidas provisionales de protección e informar de las mismas al CERREM en la siguiente sesión. Esto, con el fin de que dicho Comité recomiende las medidas definitivas, siempre y cuando el estudio de nivel de riesgo realizado después de la adopción de medidas de protección arroje nivel de riesgo extraordinario o extremo.

² La jurisprudencia de la Corte ha señalado que, para efectos de esta disposición, únicamente se considerará que un perjuicio es *irremediable* cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea: (a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos–, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consuma un daño antijurídico en forma irreparable.

¿Cómo se otorgan las medidas de protección?

A través de acto administrativo emitido por el Director de la UNP, el cual tiene en cuenta el acta en la que consta lo recomendado por el CERREM.

¿Qué se requiere para implementar las medidas?

La suscripción de un acta entre la UNP y el beneficiario de protección, donde conste la entrega de las medidas.

¿A las medidas implementadas se les realiza seguimiento?

Sí, se realiza un seguimiento por parte del Grupo de Control, Seguimiento y Desmonte de Medidas (CSDM) que pertenece a la Subdirección de Protección de la UNP.

¿Cada cuánto se reevalúa el riesgo de una persona beneficiaria de medidas de protección?

El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección es reevaluado una vez al año de oficio o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo. Esto opera para todos los casos.

¿Cuáles son las medidas de protección otorgadas a los protegidos del programa?

Las medidas de protección otorgadas a los protegidos por el programa son:

- Esquema de protección, compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados por el programa.
- Recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad, los cuales son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas, y consisten, entre otros, en vehículos blindados o corrientes, chalecos antibalas, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto.
- Apoyo de transporte fluvial o marítimo.
- Apoyo de reubicación temporal, que constituye la asignación y entrega mensual al protegido de una suma de dinero, entre uno y tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, según las particularidades del grupo familiar del caso, para facilitar su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo.

- Apoyo de trasteo, que consiste en el traslado de muebles y enseres de las personas que, en razón de la situación de riesgo extraordinario o extremo, deban trasladar su domicilio.
- Medios de comunicación, los cuales son los equipos de comunicación entregados a los protegidos para permitir su contacto oportuno y efectivo con los organismos del Estado, a fin de alertar sobre una situación de emergencia o para reportarse permanentemente e informar sobre su situación de seguridad.
- Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad, que consisten en los elementos y equipos de seguridad integral que permiten el control del acceso a los inmuebles de propiedad de los protegidos, de acuerdo a lo dispuesto en el decreto 567 de 2016.

¿Por cuánto tiempo se implementan las medidas de protección?

De manera general la temporalidad de las medidas es de un (1) año, excepto el apoyo de reubicación temporal que es por tres (3) meses prorrogable hasta por otros tres (3) meses por la mitad del valor.

¿Quién puede modificar las medidas de protección?

Las medidas de protección solo pueden ser modificadas por el CERREM.

¿Cuándo puede el CERREM modificar las medidas de protección?

Cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo, lo cual será verificado en la evaluación de riesgo.

¿Quién puede suspender las medidas de protección?

El Director de la Unidad Nacional de Protección previa consulta y autorización del CERREM.

¿En qué casos se pueden suspender las medidas de protección?

- Uso indebido de las medidas asignadas.
- A solicitud del protegido por escrito a la Unidad Nacional de Protección.

¿Cuándo se considera que existe uso indebido de las medidas de protección por parte del protegido?

Cuando el protegido:

- Autoriza el empleo del esquema de protección o de las medidas asignadas al mismo por personas diferentes a las determinadas por las autoridades, salvo en el caso que se aprueben como extensivas para el núcleo familiar.
- Exige u obliga al personal que cumple las labores de protección a desarrollar actividades que no tienen relación con el servicio de seguridad.
- Agrede, física o verbalmente, o intenta hacerlo, al personal que está asignado a su esquema de protección.
- Abandona o evade el esquema de protección, desplazándose a lugares sin acompañamiento del personal asignado para la seguridad.
- Impide el acompañamiento del esquema de protección en lugares cerrados o abiertos al público, poniendo en riesgo su vida.
- No hace uso de las medidas otorgadas por el programa.
- Autoriza permisos o descansos al personal del esquema sin el consentimiento de la entidad a cargo de su protección.
- Desatiende las observaciones o recomendaciones de autoprotección y seguridad que le formule el personal de su esquema de seguridad o los organismos de seguridad del Estado.
- Ejecuta conductas punibles, contravencionales o disciplinables haciendo uso de los medios físicos y humanos dispuestos para su protección.
- Usufructúa comercialmente los medios de protección físicos y humanos asignados por el programa.
- Acude injustificadamente a lugares en donde se ponga en riesgo su seguridad.
- Exige que el personal asignado a esquemas de protección incumpla la normatividad de tránsito o irrespete las señales de tránsito.
- Retorna a la zona de riesgo sin informar oportunamente a las autoridades competentes.
- Ejecuta conductas que implican riesgo para su vida e integridad personal o la de su esquema.

¿Qué conductas implican riesgo para su vida e integridad personal o la de su esquema?

- Conducir vehículos bajo el efecto de bebidas embriagantes o sustancias alucinógenas.
- Irrespetar la normatividad de tránsito.
- Transportar o manipular explosivos, pólvora o armas sin el correspondiente permiso.

¿Cuál es el procedimiento para suspender las medidas de protección?

- Notificación por escrito al protegido de la situación encontrada.
- El protegido tiene la oportunidad de controvertir los hechos, por escrito, en un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha en que se recibe la notificación.
- Presentación ante el CERREM de la novedad frente al uso indebido de las medidas.
- Recomendación del CERREM frente a la suspensión o continuidad de las medidas.
- Adopción de la decisión por parte de la UNP, mediante acto administrativo.
- Notificación de la decisión al protegido.
- Implementación de la decisión.

¿Qué consecuencia trae la reincidencia en el uso indebido de las medidas?

La finalización de las medidas de protección.

¿Quién puede dar por terminadas las medidas de protección?

El CERREM.

¿Cuándo se pueden dar por finalizadas las medidas de protección?

- Por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de este se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa.
- Cuando se establezca falsedad en la información o pruebas aportadas para la vinculación al programa o la adopción de medidas.
- Cuando el protegido no permite la reevaluación del riesgo.
- Por solicitud expresa y libre de la persona, caso en el cual la UNP le explicará el riesgo que corre, en términos de su vida, integridad, libertad y seguridad personal, para lo cual se deberá dejar constancia escrita de ello.
- Por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con beneficio de detención domiciliaria.
- Por salida del país del protegido.
- Por muerte del protegido.

SOLICITANDO LA PROTECCIÓN PASO A PASO: CASO PRÁCTICO

Luz Stella Córdoba – Presidenta del sindicato SITRAROSAS en el departamento de Meta.

¿Cuál era la situación de Luz Stella que la llevó a solicitar la protección?

La dirigente recibió amenazas por medio de un panfleto en su lugar de residencia, ubicado en el municipio de Mesetas – Meta, donde le refieren: “Vieja Luz Stella, deje de pelear por los sueldos de la Empresa Rosas Ltda. o si no le enviamos a los muchachos para que desaparezcan a sus niñitos”. Esta comunicación fue atribuida a la banda criminal ELAS.

Por este motivo, la señora Córdoba se vio obligada a desplazarse hacia la ciudad de Villavicencio con sus cinco hijos menores de edad a solicitar protección del Estado, siendo atendida por la Cruz Roja Internacional.

¿Qué hizo Luz Stella para iniciar los trámites de solicitud de la protección?

Instauró denuncia penal por estos hechos ante la Fiscalía General de la Nación, sede Villavicencio³. Como hechos anteriores, refiere que en el año 2002 su esposo murió en una riña en un establecimiento público del municipio.

Luego, Luz Stella hizo diligenciamiento del formulario de solicitud de protección y presentó los siguientes documentos en la Oficina de Radicación y Correspondencia de la Unidad Nacional de Protección:

- Copia del documento de identidad.
- Formulario de Inscripción para el Programa de Protección liderado por la Unidad Nacional de Protección, con el relato de los hechos de amenaza, debidamente diligenciado y firmado. (Se encuentra en la página web de la entidad www.unp.gov.co).
- Acreditación de la calidad o cargo que ostenta en el sindicato (copia del acta o deposito sindical-acreditación como activista sindical si es el caso).
- Denuncia de amenazas recientes ante las entidades competentes, las cuales deben revestir un nexo causal con la labor que desempeña (en caso de contar con esta).

¿Qué camino siguió el pedido de Luz Stella al interior de la UNP?

Una vez se recibe la documentación, la Unidad Nacional de Protección, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, debe emitir respuesta a Luz Stella en el sentido de indicarle si se activó o no la Ruta de Protección.

³ Si bien se recomienda en todos los casos denunciar las amenazas ante la Fiscalía, este paso no es requisito previo para solicitar las medidas de protección a la Unidad Nacional de Protección.

Primero, el Grupo de Solicitudes de Protección analiza la información inicial de Luz Stella y verifica la existencia del nexo causal entre el riesgo que expone y la actividad que está desarrollando. Si esta primera evaluación es positiva, la UNP solicita a la Subdirección de Evaluación de Riesgo la realización del estudio de nivel de riesgo para el caso de Luz Stella.

Dicha subdirección remite el caso a la Coordinación del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI) para dar inicio al procedimiento.

¿Cómo realiza el CTRAI la valoración del riesgo en el caso de Luz Stella?

Una vez recibida la información por el CTRAI, esta se registra en la base de datos y se le asigna la orden de trabajo al analista correspondiente (ya sea de manera física o por correo electrónico), teniendo en cuenta la carga laboral del analista y la ubicación geográfica de la persona a evaluar, dentro de los siguientes cinco (5) días hábiles.

El analista, una vez generada la orden de trabajo, desarrolla las siguientes actividades:

- Consultar con las diferentes bases de datos y fuentes abiertas, de acuerdo a los antecedentes allegados, para verificar la información adjunta y determinar la ubicación de Luz Stella.
- Establecer, mediante la consulta a las bases de datos, si existen evaluaciones o estudios de nivel de riesgo anteriores y vigentes.
- Contactar a Luz Stella dentro de los dieciséis (16) días hábiles siguientes a la asignación de la orden de trabajo, para obtener su consentimiento o desistimiento frente a la evaluación de riesgo, dejando constancia en el formato respectivo.
- Presentar los debidos soportes ante el Grupo de Control de Calidad en los casos de desistimiento o que tengan alguna causal de devolución, como la ausencia de nexo causal.
- Solicitar y recopilar información a través de las diferentes fuentes abiertas o entidades que puedan tener conocimiento sobre hechos que puedan vulnerar la seguridad, integridad personal y/o libertad individual de Luz Stella, haciendo uso de los formatos establecidos.
- Desplazarse al lugar geográfico donde se encuentra Luz Stella para establecer las condiciones y entornos que la rodean, así como las vulnerabilidades a las cuales se encuentra expuesta y los medios que de alguna manera minimizan los riesgos o aquellos que actualmente tiene asignados.
- Diligenciar el formato del cuerpo del estudio dentro de los formatos establecidos, realizando el respectivo análisis de la información recopilada, teniendo en cuenta los criterios de amenaza y características del riesgo contempladas en las diferentes sentencias o jurisprudencia en general y, por último, dar aplicabilidad al caso en particular del instrumento estándar de valoración de riesgo.
- Entregar para revisión por parte del Grupo de Control de Calidad.
- Agendar el caso ante la Secretaría Técnica del Grupo de Valoración Preliminar.
- Exponer el caso ante el Grupo de Valoración Preliminar.

- Enviar la carpeta con los antecedentes y copia del cuerpo del estudio al grupo de archivo de la Unidad Nacional de Protección.

Una vez concluida la evaluación del CTRAI, ¿qué debe hacer el Grupo de Valoración Preliminar?

Al haber sido presentado el caso ante el Grupo de Valoración Preliminar, la Secretaría Técnica de dicho grupo notifica por escrito, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la sesión, al Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas (CERREM), los resultados de las evaluaciones de riesgo y los conceptos emitidos por parte del mencionado grupo.

En tal sentido, una vez ponderado el caso en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, se presenta ante el CERREM.

Finalmente, cuando el caso ya ha sido presentado ante el CERREM ¿qué debe esperar Luz Stella para saber si recibirá o no las medidas de protección?

Una vez presentado al CERREM, de acuerdo a la disponibilidad, se asignan medidas entre los cinco (5) y quince (15) días hábiles siguientes a la expedición del Acto Administrativo firmado por el Director.

5. Canales de comunicación

¿Cuáles son los canales de comunicación entre los sindicalistas y la Unidad Nacional de Protección?

La UNP cuenta con diferentes canales de comunicación entre la ciudadanía y su oficina central en Bogotá y sus oficinas o enlaces regionales, los cuales se encuentran publicados en la página web de la entidad www.unp.gov.co en la sección 'Contáctenos'. La Oficina de Radicación y Correspondencia de la Unidad Nacional de Protección está ubicada en la Carrera 63 No 14 - 97, Conmutador 4269800. Se le puede contactar por medio físico o vía correo electrónico en la dirección correspondencia@unp.gov.co. Horario de atención de lunes a viernes, de 08:00 a.m. a 04:30 p.m. (días hábiles).

Así mismo, desde el Despacho del Director de la UNP se ha creado un enlace de comunicación especializado con el Asesor para la población de dirigentes y activistas sindicales.

BIBLIOGRAFÍA

Decreto - Ley 4065 de 2011, por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.

Decreto 1075 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

Decreto 1066 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

Decreto 567 de 2016, por el cual se modifican algunos artículos del Capítulo II, del Título I, de la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

Decreto 2078 de 2017, por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la Ruta de Protección Colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.



La Guía práctica “Ruta de protección a sindicalistas objeto de amenaza” es un instrumento que pretende facilitar el acceso de activistas y dirigentes sindicales al conocimiento sobre las rutas de protección establecidas por el Estado colombiano, en caso de encontrarse en situación de riesgo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades.

La segunda edición de esta Guía, que fue publicada originalmente en el año 2013, recoge la evolución normativa en materia de protección de los últimos años e incluye información acerca de la Ruta de Protección Colectiva que fue adoptada por el Gobierno Nacional en 2017, como resultado de la incidencia de organizaciones de la sociedad civil y en cumplimiento de lo dispuesto en el Punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.



Organización
Internacional
del Trabajo

 www.ilo.org/paises/colombia
 @OITAndina

Oficina de la OIT para los Países Andinos

 Las Flores 275, San Isidro, Lima, Perú
 Tel: (511) 615 0300
 secretariosra@ilo.org

Oficina de Proyectos de la OIT en Colombia

 Edificio Torre Andina
Avenida 82 N° 12-18, Oficina 504
Bogotá, Colombia
 Tel: +57 1 623 4714

ISBN 978-92-2-132098-2

