



Plan integral de **protección** a víctimas y testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario, **con enfoque diferencial de género**

Propuesta para el cumplimiento de la sentencia T-496 de 2008

## Documento de Recomendaciones

Mesa de Trabajo por un Plan Integral de Protección a Víctimas y Testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario, con enfoque diferencial de género\*

Noviembre 25 de 2008



\* Esta propuesta, es producto de la *Mesa de Trabajo por un Plan Integral de Protección a Víctimas y Testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario, con enfoque diferencial de género*, que ha sido convocada por la iniciativa de Mujeres colombianas por la Paz – IMP, demandante en tutela de la sentencia T-496 de 2008, y cuenta con la participación de Sisma Mujer, la Comisión Colombiana de Juristas, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJuSticia. La Mesa ha contado con el acompañamiento de UNIFEM, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y el Centro Internacional para la Justicia Transicional Oficina Colombia – ICTJ, en calidad de observadoras. El trabajo se realizó con el auspicio de Suippcol y UNIFEM, con el apoyo especial de la Embajada de Noruega.

El contenido, las opiniones y recomendaciones expresadas en este texto son responsabilidad exclusiva de las autoras y de los autores. UNIFEM apoya esta publicación por considerarla de gran relevancia para la orientación de acciones encaminadas a la protección de los derechos de las mujeres.



# Tabla de Contenido

Introducción

Metodología

1. Los programas existentes y sus limitaciones
2. Programa de protección a víctimas y testigos de cargo de casos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario
  - 2.1 Objeto del Programa
  - 2.2 Fundamento jurídico
  - 2.3 Necesidad de crear un *Sistema Nacional de Protección*
3. Estructura, principios y bases del programa
  - 3.1. Principios en que se debería fundamentar el programa
  - 3.2. Estructura del programa y coordinación unitaria y centralizada en una sola entidad
  - 3.3. Población objeto como beneficiaria directa
  - 3.4. Población objeto como beneficiaria indirecta
4. Procedimientos, medidas de asistencia y de protección
  - 4.1. Recepción y solicitud de protección
  - 4.2. Asistencia inicial y protección inmediata
  - 4.3. Evaluación del riesgo
  - 4.4. Medidas de protección
  - 4.5. Medidas de asistencia
  - 4.6. Divulgación del programa
5. Mecanismos de seguimiento y evaluación



# Introducción

En Colombia se han presentado graves y masivas violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. La mayoría de las víctimas, que se cuentan por millones, no acuden a la justicia porque, entre otras razones, temen a las represalias que puedan sufrir por exigirla. Otras, que heroicamente han decidido denunciar, han sido amenazadas, hostigadas y, tristemente, en algunos casos, asesinadas. En ese marco, la realización del derecho a la justicia de las víctimas enfrenta una enorme barrera: la situación de inseguridad a la que se encuentran expuestas las víctimas.

De acuerdo al informe de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, durante 2007 la Policía registró 160 casos de amenazas de muerte contra víctimas que reclamaban sus derechos. La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR, por su parte, registró 13 asesinatos de personas que lideraban el reclamo de derechos, en particular en restitución de tierras y bienes <sup>1</sup>. Por tal razón, la Oficina la manifestó su preocupación por la situación de riesgo y seguridad de las víctimas. La Misión de Apoyo al Procesos de Paz en Colombia MAPP/OEA, también continuó manifestando su preocupación al respecto en su último informe al Secretario General de la OEA <sup>2</sup>.

La situación de riesgo e inseguridad a la que están expuestas las víctimas es común a hombres y mujeres, pero afecta de manera diferenciada y especial a las mujeres, quienes además se encuentran ante un riesgo más alto. El asesinato de varias mujeres a principios de 2007, en situaciones asociadas al reclamo de sus derechos, puso en evidencia tal situación.

---

1 Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe sobre 2007, Doc. A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008, párrafos 20 y 50.

2 *“En determinadas zonas del país, en donde han sentido que pueden ser amenazadas, prefieren guardar silencio, no denunciar los hechos que conocen, ni participar en los procesos, para, de esta manera, evitar las represalias que pueden surgir en su contra. En otros casos, en que las víctimas han manifestado su intención de denunciar, han sido luego amenazadas para impedir que tomen contacto con las instituciones responsables. En la mayoría de estas situaciones, estas personas han optado por no reportar el hecho, lo cual es una demostración de una amenaza latente.*

*En algunas de las zonas del país, en las que diversas facciones armadas ilegales tienen presencia, las víctimas continúan sintiendo temor. En otros casos han sufrido intimidaciones y amenazas que impiden que presenten sus denuncias y participen activamente del proceso de Justicia y Paz”.* Organización de Estados Americanos, Misión de Apoyo al Procesos de Paz MAPP/OEA. Decimoprimer Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (Mapp/OEA), pág. 2, en: [http://www.mapp-oea.org/documentos/informes/Decimoprimer\\_Informe-\\_Espanol.pdf](http://www.mapp-oea.org/documentos/informes/Decimoprimer_Informe-_Espanol.pdf)





El 1° de febrero de 2007 fue asesinada la señora Yolanda Izquierdo Berrío, quien era una campesina líder que reclamaba por ella y 700 familias más que habían sido despojadas de sus tierras por grupos paramilitares. Las amenazas habían sido denunciadas ante la Fiscalía. Días después, el 7 de febrero, fue asesinada Carmen Cecilia Santana Romaña, quien era dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores del Sector Bananero y que estaba a punto de presentar ante justicia y paz el caso por el asesinato de su esposo en 1995. El 14 de marzo, fue asesinada Osiris Jacqueline Amaya Beltrán, de la comunidad Wayuú. Osiris fue violada, secuestrada y asesinada por los paramilitares porque no pagó las extorsiones que le imponían. El 23 de abril del mismo año fue asesinada Judith Vergara Correa, que pertenecía a la Corporación para la Paz y el Desarrollo Social, y trabajaba con REDEPAZ en Medellín.

En estas condiciones, resulta indispensable dar seguridad a las mujeres como una forma de superar una barrera en el acceso a la justicia por parte de ellas. Por esa razón, la Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz – IMP interpuso una acción de tutela para la protección de sus líderes así como de víctimas acompañadas por dicha organización.

La Corte Constitucional, a través de la sentencia T-496 de 2008, concedió la acción de tutela a favor de IMP. La Corte constató los riesgos reales que enfrentan las víctimas y los testigos en los procesos de Justicia y Paz. Estos riesgos se derivan del mantenimiento de estructuras armadas a pesar de la desmovilización de grupos paramilitares y de las amenazas contra víctimas y testigos en el marco de la reclamación de sus derechos en procesos de justicia y paz. En aras de *“afrentar el impacto diferenciado y agudizado que el conflicto armado genera sobre las mujeres víctimas de la violencia”*, la Corte señaló unos elementos mínimos de racionalidad que deberían ser tenidos en cuenta en el programa de protección.

Meses antes de la expedición de la sentencia de la Corte Constitucional, el Gobierno había promulgado el decreto 3570 de 2007, en el que creó un programa de protección particular para las víctimas que participaran en Justicia y Paz. Sin embargo, a pesar del esfuerzo institucional por dar una respuesta a la grave situación de protección de las víctimas, la Corte encontró que este programa tenía fallas estructurales e insuficiencias muy graves, una de las cuales era la ausencia de medidas específicas para las mujeres. El programa no había sido diseñado y mucho menos implementado con un enfoque diferencial de género.

Esta es una falencia, no sólo del programa creado en virtud del decreto 3570. Igual ocurre con el programa de protección de derechos humanos del ministerio del Interior y de Justicia, y con el Programa de Protección y Asistencia de víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación. Lo anterior fue corroborado por las mismas instituciones –a las que las organizaciones participantes en la Mesa dirigieron peticiones-. Los funcionarios dichos programas, manifestaron no tener estadísticas discriminadas por sexo, así como reconocieron que los programas no contemplaban en su diseño ni implementación, con un enfoque diferencial de género.

En el contexto del conflicto armado y violaciones a derechos humanos en Colombia, las mujeres acuden a la justicia a reclamar por la muerte o desaparición de sus seres queridos, pues la mayoría de las personas sobrevivientes son mujeres. Aunque en menor cantidad, las mujeres acuden a reclamar justicia por los hechos de los que ellas han sido víctimas directamente. En estos casos es donde se encuentran las mayores barreras, especialmente en casos de violencia sexual.





Como lo corroboró la Corte Constitucional, una de las mayores barreras de las mujeres para acceso a la justicia es la falta de protección y garantías para su seguridad y la de sus testigos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas había señalado:

*“La CIDH observa con especial preocupación la baja utilización del sistema de justicia por parte de las víctimas de violencia contra las mujeres y su persistente desconfianza en que las instancias judiciales sean capaces de remediar los hechos sufridos. Entre las razones acreditadas se encuentran la victimización secundaria que pueden recibir al intentar denunciar los hechos sufridos; la falta de protecciones y garantías judiciales para proteger su dignidad, seguridad y privacidad durante el proceso, así como la de los testigos; el costo económico de los procesos judiciales; y la ubicación geográfica de las instancias judiciales receptoras de denuncias. De la misma manera, la CIDH destaca con preocupación la falta de información disponible a las víctimas y sus familiares sobre la forma de acceder a instancias judiciales de protección y el procesamiento de los casos”<sup>3</sup>.*

Este documento es un esfuerzo de presentar propuestas por parte de las organizaciones de la sociedad civil –incluyendo a IMP, demandante de la tutela que dio origen a la sentencia-, en aras del cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional.

Se busca así contribuir a superar los problemas de programas de protección que cobijan a víctimas y testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario. En particular, este documento formula propuestas para la incorporación de una perspectiva de género dentro de la estructura, diseño e implementación de programas y medidas de protección.

Para después de una presentación sobre la metodología y las fuentes del documento, se presentan seis capítulos. En el primer capítulo se hace referencia a los programas existentes y sus limitaciones. En el segundo capítulo se fundamenta la propuesta de creación de un *Programa de protección a víctimas y testigos de cargo de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario*. Allí se menciona el objeto que tendría el programa, su fundamento jurídico y el marco en el que debería operar. En el tercer capítulo, se entran a desarrollar las propuestas sobre la estructura, principios y bases del programa. En el cuarto capítulo se profundiza en los procedimientos, así como en las medidas de asistencia y de protección. En el quinto y último capítulo se hacen unas propuestas generales sobre los mecanismos de seguimiento y evaluación que debería tener el programa.

.....  
<sup>3</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Doc. OEA/SER.L/V/II.Doc 68, 20 de enero de 2007.



# Metodología

Este documento tiene por objeto presentar una propuesta para la formulación de un *Plan de Protección a Víctimas y Testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, con enfoque diferencial de género*, en el marco del proceso de cumplimiento de la sentencia T-496 de 2008.

Esta propuesta, es producto de la *Mesa de Trabajo por un Plan Integral de Protección a Víctimas y Testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario, con enfoque diferencial de género* (La Mesa), que ha sido convocada por la iniciativa de Mujeres colombianas por la Paz – IMP, demandante en tutela de la sentencia T-496 de 2008, y que cuenta con la participación de varias organizaciones no gubernamentales, a saber, Sisma Mujer, la Comisión Colombiana de Juristas, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJuSticia.

La Mesa ha contado con el acompañamiento de UNIFEM, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y el Centro Internacional para la Justicia Transicional Oficina Colombia – ICTJ, en calidad de observadoras. El trabajo se realizó con el auspicio de UNIFEM y Suippcol.

Para la elaboración de este documento se contó con las siguientes fuentes:

- **Entrevistas a instituciones:** Se realizaron entrevistas a 1. Fiscalía General de la Nación, Programa de Protección de Víctimas y Testigos; 2. Fiscalía General de la Nación, Subcomité de protección de víctimas de “Justicia y paz”; 3. Procuraduría General de la Nación, Grupo de Atención a Víctimas y Testigos y; 4. Ministerio del Interior y de Justicia, Subcomité de protección de víctimas de “Justicia y Paz”.
- **Taller con mujeres beneficiarias de programas de protección:** Se realizó un taller con 10 mujeres beneficiarias de distintos programas de protección. En el taller se les dio información sobre la sentencia y se les preguntó su opinión a partir de su experiencia. Este taller fue organizado y auspiciado por Sisma Mujer.
- **Consulta de la Comisión Política de IMP:** La propuesta también fue consultada al interior de la Comisión Política de IMP, que es el máximo órgano decisorio de esta organización y que cuenta con participación de las coordinadoras en varias regiones del país.





- **Reunión de consulta con organizaciones de derechos humanos e internacionales:** Se realizaron entrevistas a seis organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y, se realizó una reunión en la que participaron cinco organismos de víctimas y de derechos humanos y derecho internacional humanitario, nacionales e internacionales. Esta reunión fue organizada y auspiciado por Sisma Mujer.
- **Investigación teórica:** Se realizó una investigación que recopila doctrina, legislación y jurisprudencia nacional e internacional sobre protección a víctimas, con enfoque diferencial de género.
- **Información suministrada por instituciones a través de respuestas a peticiones.** Organizaciones pertenecientes a la Mesa formularon tres peticiones:
  1. A Rafael Bustamante, en relación con el Programa de Protección de Víctimas y testigos participantes en la ley 975.
  2. A Gilberto Martínez Guzmán, en relación con el programa de protección y asistencia de la Fiscalía General de la Nación, creado en virtud de la ley 418 de 1997.
  3. A Rafael Bustamante, en relación con el Programa de Protección de Derechos Humanos, ministerio del Interior.

Recibimos respuesta sobre las peticiones 2 y 3. Sin embargo, no obtuvimos respuesta en relación con el Programa de Protección de víctimas y testigos participantes en la ley 975.

La presente propuesta no es exhaustiva, pretende ante todo brindar elementos para incorporar en la propuesta un enfoque diferencial de género, teniendo en cuenta las necesidades específicas de las mujeres víctimas de violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario.

Adicionalmente, este documento se centra en la presentación de recomendaciones, pero tiene como sustento un documento adicional que recoge los estándares jurídicos aplicables, doctrina y legislación comparada.







1

Los programas existentes  
y sus limitaciones



1.

## Los programas existentes y sus limitaciones para garantizar protección integral a víctimas de violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, cuando reclaman justicia.

En Colombia existen distintos programas de protección para personas en situaciones de riesgo, relacionados con protección de víctimas y testigos de violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario <sup>1.1</sup>. En particular, existen tres programas relacionados con la protección de víctimas y testigos en casos de graves violaciones a los derechos humanos.

En primer lugar, el programa de protección de víctimas, testigos e intervinientes en el proceso penal, a cargo de la Fiscalía, regulado por el artículo 67 de la ley 418 de 1997 y sus prórrogas, el decreto, decreto 2699 de 1991, Ley 938 de 2004 y las resoluciones 550 de 2002, 405 de 2007 y 5101 de 2008 de la Fiscalía.

En segundo lugar, existe el programa de protección de derechos humanos del ministerio del Interior, que se encuentra regulado por el artículo 28 de la ley 782 de 2002, el decreto 200 de 2003, el decreto 978 de 2000, el decreto 2788 de 2003, decreto 2138 de 2006 y decreto 2816 de 2006. Este programa cubre a líderes de grupos políticos, especialmente de oposición; a dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos; a dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la misión médica; y testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos; a periodistas y comunicadores sociales; a alcaldes, diputados, concejales y personeros; a dirigentes de organizaciones de población en situación de desplazamiento; a funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de políticas de derechos humanos o de paz del Gobierno nacional; y a exfuncionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.

En tercer lugar, existe el programa de protección de víctimas y testigos que participan en el procedimiento establecido en la ley 975 de 2005 de “justicia y paz”, creado por el decreto 3570 de 2005.

---

1.1 Además de los programas que se van a relacionar, existe el Programa de protección de funcionarios de la Rama Judicial, administrado por el Consejo Superior de la Judicatura. Existe también el Programa de Protección a testigos, víctimas e intervinientes en los procesos disciplinarios y funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, que sin embargo en la práctica no funciona. En tercer lugar, la Defensoría del Pueblo tiene la obligación de prestar protección a los testigos que presente la defensa en el marco de procesos penales en general y en procesos de justicia y paz, en particular. Sin embargo, en la práctica, este programa tampoco funciona y quienes deben ser protegidos son remitidos al programa del ministerio del interior.





A pesar de la multiplicidad de programas, las personas que enfrentan situaciones de riesgo por participar en los procesos de la ley de “justicia y paz”, al momento de presentarse dichos riesgos, no tuvieron acceso a una protección oportuna y adecuada a sus necesidades, especialmente las mujeres.

Los programas existentes no constituyen una opción que garantice de manera integral y oportuna, la protección sin discriminación de víctimas y testigos de casos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario por las razones que a continuación se exponen:

1. Las víctimas y testigos tienen derecho a su protección integral, es decir con medidas que incluyan protección física y medidas para garantizar la continuidad de participación en el proceso judicial. Sin embargo, los programas a cargo del ministerio del Interior no incorporan dentro de la estrategia de protección medidas para continuar participando en el proceso judicial. Los programas contemplan las mismas medidas de protección que la que se da una persona que se encuentra en una situación de riesgo extremo o extraordinario que no está asociada con su demanda de justicia. Es decir, los programas que coordina el ministerio del Interior se centran en garantizar únicamente el derecho a la seguridad personal, sin contemplar medidas para garantizar también el acceso a la justicia.
2. De acuerdo al artículo 15 de la ley 975 de 2005 y el 250 de la Constitución, corresponde a la Fiscalía proteger a víctimas y testigos que pretenda llevar a juicio. Sin embargo, el programa de protección de víctimas de la ley 975 está en cabeza del ministerio del Interior, aunque las medidas de reubicación son ejecutadas por la Fiscalía <sup>1.2</sup>. El ministerio del Interior no cuenta con las facultades legales ni con las funciones constitucionales para implementar o propiciar medidas para garantizar la continuidad de participación dentro del proceso judicial. Esto se debe a que se trata de medidas de que en su mayoría son de aplicación judicial y que deben, por consiguiente, estar a cargo de las autoridades judiciales y lideradas por la Fiscalía, que es parte dentro del proceso judicial y además, como autoridad judicial, conduce la investigación.
3. Sin embargo, el programa de protección de la Fiscalía, tampoco cuenta con las condiciones para proporcionar seguridad y protección a víctimas y testigos como mecanismo para garantizar el derecho a acceso a la justicia. El programa de la Fiscalía únicamente protege testigos, pues tiene como objetivo garantizar la eficacia de la justicia. El programa de la Fiscalía no protege víctimas, en tanto titulares del derecho a acceder a la justicia. En consecuencia, sólo ampara a las víctimas cuando son testigos, es decir, cuando tienen información valiosa para la fiscalía, y que es de su interés proteger <sup>1.3</sup>. Así, aquella víctima que no es testigo y que no cuenta con información relevante para el caso, sino que únicamente está ejerciendo su derecho a conocer la verdad, no puede ser protegida por el programa de la Fiscalía.

.....  
1.2 Información proporcionada por el ministerio del Interior y de Justicia y por la Fiscalía General de la Nación.

1.3 Así lo establece la resolución 0-5101 de 2008 de la Fiscalía.





4. La diversidad de programas no ha redundado en la adecuada y oportuna protección de víctimas y testigos y, antes que dar diferentes opciones que aseguraran la cobertura, dieron lugar a que las víctimas fueran remitidas de un programa a otro sin obtener protección efectiva en varios casos. Así lo encontró la Corte Constitucional.
5. El deber del Estado de proteger a víctimas y testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, es una forma de cumplir sus obligaciones internacionales y constitucionales de garantizar verdad, justicia y reparación en dichos casos; de investigar, juzgar, sancionar y reparar dichas violaciones con la debida diligencia; y, en consecuencia, de proteger la seguridad personal de aquellas personas que reclaman justicia en tales casos.

Esta obligación del Estado debe cumplirse amparando por igual y sin discriminación alguna a todas las víctimas de violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, independientemente del agente responsable del delito, o de su situación procesal. Sin embargo, sólo existe un programa especializado para víctimas participantes en el procedimiento de ley 975, dejando por fuera de protección integral a víctimas y testigos que requieren protección cuando reclaman justicia por casos de violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario de responsabilidad de otros grupos que no están siendo procesados por la ley 975 (como guerrillas y agentes estatales que han cometido tales delitos). El programa del decreto 3570 tampoco tiene la virtualidad de amparar a una víctima protegida en el caso en que la situación procesal del desmovilizado cambie y no continúe en el procedimiento de la ley de justicia y paz. En ese caso, sólo podrá ser trasladada al programa de protección de la Fiscalía, si es testigo dentro del caso. Lo anterior es imposible, pues la estructura del proceso de justicia y paz no contempla en la práctica la existencia de testigos de para apoyar la pretensión de la víctima, excepto en el incidente de reparación <sup>1.4</sup>.

En los casos de violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario no tramitados por la ley 975: i. El Estado tiene las mismas obligaciones; y ii. La situación de riesgo es igual o mayor, dado que los grupos no están desmovilizándose ni real ni hipotéticamente; iii. La creación de un programa exclusivo para ciertas víctimas resulta siendo discriminatorio de las otras víctimas, que podrían ser cobijadas por el mismo programa.

6. Si bien el Estado tiene la obligación de garantizar justicia respecto de todo tipo de delitos, esta obligación es de mayor jerarquía en el caso de delitos que constituyen violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario. Esto se debe a que dichos delitos vulneran los derechos fundamentales, violentan prohibiciones absolutas o derechos inviolables reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, como la prohibición de la tortura, la desaparición forzada, la discriminación, o la prohibición de la violencia contra la mujer, o el carácter inviolable

.....  
1.4 El proceso de la ley 975, en la práctica, reposa básicamente en la confesión del postulado. Así, la única prueba de la existencia del delito es la confesión. Cuando el postulado no confiesa el delito, en vez de controvertir su dicho a través de pruebas, incluyendo testimonios, el caso se traslada a la justicia penal ordinaria. En el procedimiento de la ley 975, sólo se practican pruebas dentro del trámite del incidente de reparación (art. 23 ley 975 de 2005).





del derecho a la vida, entre otros. Garantizar justicia frente a estos graves delitos es una obligación fundamental derivada del deber del Estado de garantizar los derechos humanos. No garantizar los derechos humanos violenta también principios básicos constitucionales, como el fundamento en el respeto a la dignidad humana y el deber de proteger sin discriminación alguna los derechos humanos (preámbulo, arts. 2 y 5 de la Constitución).

Estas razones hacen que sea necesario y adecuado crear un programa de protección para víctimas y testigos de cargo en casos de violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario; *i.* Específico y diferente del programa de protección general de víctimas y testigos que coordina la Fiscalía; *ii.* Que ampare a todas las víctimas de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario por igual, e independientemente de la situación procesal de su agresor; y *iii.* Que puede estar basado en el modelo del decreto 3570 de 2007, pero transformado sustancialmente con las propuestas que se presentan a lo largo de este documento.





# 2

Programa de protección a víctimas y testigos de cargo de casos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario



## 2.

# Programa de protección a víctimas y testigos de cargo de casos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario

### 2.1. Objeto del Programa

Se propone la creación de un programa de protección para víctimas y testigos de cargo en casos de violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario, que tiene por objeto salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de la población que se encuentre en situación de amenaza o riesgo extremo y extraordinario, como consecuencia de su participación o de su interés de participar como víctima o testigo en procesos judiciales penales conducentes a garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación en casos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

El programa deberá promover la eliminación de cualquier forma de discriminación en el acceso a la justicia.

### 2.2. Fundamentos jurídicos

El programa de protección se debería basar en varios fundamentos jurídicos:

- a. **Derecho a la seguridad personal.** La obligación estatal de garantizar, no sólo como obligación negativa, sino también como obligación positiva, el derecho a la seguridad personal, entendido este como valor y fin del Estado, como derecho colectivo (art. 88 C.P.) y como derecho individual (arts. 2 C.P., 3 Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 –DUDDHH, 7 Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADDHH, y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP, 4.g y 7.b de la Convención de Belem do Pará) <sup>2.1</sup>.

---

2.1 Corte Constitucional, sentencia T-719 de 2003, M.P.: Manuel Cepeda Vargas.





- b. **Derecho a la seguridad personal en conexidad con el derecho a un recurso judicial efectivo.** La obligación de garantizar el derecho de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, a acceder a la justicia a través de un recurso judicial *efectivo, sin discriminación alguna*. El hecho de que el recurso judicial deba ser efectivo, impone al Estado la obligación de garantizar la seguridad personal cuando quiera que el ejercicio del derecho a la justicia le genere riesgos extremos o extraordinarios que no se encuentran en el deber jurídico de soportar (arts. 29 y 229 C.P., 8 y 25 CADH, 14 PIDCP). Por consiguiente, las medidas de protección deben amparar, no sólo la seguridad física de la persona y sus personas allegadas, sino la seguridad de las personas y organizaciones que le brindan representación judicial o las acompañan en su reclamo, proteger sus sedes y la información relativa al caso, dar protección también a los testigos que puedan apoyar sus pretensiones (testigos de cargo), y prever otras medidas de carácter judicial y administrativo dentro del proceso penal para garantizar la continuidad de la participación en el proceso judicial.
- c. **Obligación de garantizar la seguridad personal sin discriminación alguna.** La obligación estatal de garantizar dicho derecho a la seguridad personal sin discriminación alguna (arts. 5, 13 C.P, 11 y 24 CADDHH, 2.1 y 26 PIDCP) a todas las personas. Para tal fin, deberá incorporar análisis con enfoque diferencial de raza, etnia, género, de edad, de orientación sexual, entre otros, a todas las medidas legislativas, judiciales y administrativas.
- d. **Obligación de garantizar la seguridad personal, sin discriminación alguna contra la mujer** <sup>2.2</sup>. La obligación estatal de incorporar en el programa de protección, en particular, una perspectiva de género, esto es, un análisis que permita determinar y entender el impacto diferenciado que pueda tener una medida estatal particular en mujeres y hombres, aunque en abstracto sea neutral, con el fin de evitar que su aplicación genere o reproduzca discriminaciones nuevas o tradicionales contra las mujeres. Incluye también la obligación de incorporar incluso, medidas específicas para enfrentar situaciones fácticas de discriminación y superarlas a través de medidas focalizadas y favorables para las mujeres. Esta obligación se fundamenta con más precisión en los artículos 13 y 43 C.P., 24 CADDH, 3 PIDCP, así como en la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CNUEDM) y la Convención Americana para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará). Además, se debe tener en cuenta que la mayoría de las víctimas sobrevivientes son mujeres, por consiguiente ellas son quienes mayoritariamente reclaman justicia por los delitos que han sido víctimas ellas directamente o sus seres queridos. La mayoría de quienes se han registrado como víctimas en el procedimiento de “justicia y paz” son mujeres. De acuerdo al informe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP/OEA), de las 130.000

2.2 Sin perjuicio del derecho de otras poblaciones específicas en condiciones de vulnerabilidad o de discriminación histórica, que deben ser contempladas por el programa, este documento hace énfasis en la incorporación del enfoque diferencial de género.







víctimas registradas en “justicia y paz”, 80.000 son mujeres <sup>2.3</sup>. Además de su calidad de víctimas y sobrevivientes, enfrentan otras condiciones específicas de vulnerabilidad <sup>2.4</sup>.

- e. **Obligación de garantizar la seguridad personal en conexidad con el derecho a la justicia, a todas las víctimas de violaciones de derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario, sin discriminación alguna.** La Corte Constitucional, a través de la sentencia T-496 de 2008, tuteló el derecho de personas que reclamaban para sí o para otras personas, el derecho a la verdad, la justicia y la reparación en el marco del procedimiento de “justicia y paz”, establecido a través de la ley 975 de 2005. No obstante lo anterior, la situación y derechos tutelados cobijan por igual a todas las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Tal como lo dictaminó la Corte, el cumplimiento del fallo debería tomar el programa existente y “*adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad que conforme a la jurisprudencia y la práctica internacional deben orientar y contener una estrategia integral de protección satisfactoria de las víctimas y testigos de los procesos en los que se investiga grave criminalidad o criminalidad de sistema, como aquella de la cual se ocupan los procesos de esclarecimiento judicial de Justicia y Paz*”.

Esto es, aunque el procedimiento de justicia y paz es uno de los que investiga la grave criminalidad o criminalidad de sistema, existen otros procedimientos judiciales penales que se siguen contra otros agentes responsables de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho humanitario que no se encuentran en el marco de justicia y paz, e incluso contra paramilitares no sometidos a la ley de justicia y paz. A saber: i. la mayoría de los miembros de grupos guerrilleros no desmovilizados; ii. muchos de los miembros de grupos guerrilleros desmovilizados pero que por razones procedimentales no se encuentran en “justicia y paz”; iii. agentes de la fuerza pública responsables de graves violaciones a derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario. Las víctimas de conductas de tales delitos no tendrían acceso a un programa de protección específico, aunque su situación de riesgo pueda

---

2.3 Organización de Estados Americanos, Misión de Apoyo al Procesos de Paz MAPP/OEA. 2008. Decimoprimer Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), pág. 2, en: [http://www.mapp-oea.org/documentos/informes/Decimoprimer\\_Informe-\\_Espanol.pdf](http://www.mapp-oea.org/documentos/informes/Decimoprimer_Informe-_Espanol.pdf).

2.4 De acuerdo con la Iniciativa de Mujeres colombianas por la Paz (IMP), el 87% de las víctimas sobrevivientes son mujeres y el 67% de ellas se convirtieron en jefas de hogar tras el hecho victimizante. Estas mujeres, en muchos de los casos, no trabajaban antes del hecho violento, sin embargo, se vieron obligadas a hacerlo debido a su condición de sobrevivientes. En todo caso, a pesar de asumir el nuevo rol como proveedoras económicas, siguieron a cargo de las labores domésticas, de crianza de los hijos y están a cargo de personas enfermas, discapacitadas o de la tercera edad, como es común, independientemente del contexto del conflicto armado. De conformidad con una muestra tomada por IMP, los ingresos promedio de estas mujeres son de 192.000 pesos, mientras que el promedio de gastos es de 370.000, sin tener en cuenta los servicios de salud y educación. Iniciativa de Mujeres colombianas por la Paz (IMP), Mesa nacional de incidencia por el derecho a la verdad, la justicia y la reparación con perspectiva de género, *Documento Público núm. 3, Análisis demográfico de las víctimas del conflicto armado: brechas de género*. Bogotá, octubre de 2007.





ser igual o mayor por su interés de acceder a la justicia <sup>2.5</sup>.

Esto se debe a que la ley 975, de justicia y paz, es un mecanismo residual que solo opera para sancionar penalmente a miembros de grupos armados al margen de la ley, que se hayan desmovilizado, que en el momento de su desmovilización tuvieran procesos penales en contra y que cumplan con los requisitos de aportar a la verdad, a la justicia, a la reparación y no continuar delinquiendo, y que el delito en particular se hubiere cometido antes de julio 25 de 2005, que fue la fecha de expedición de la ley 975. Incluso, si el programa se restringiera al procedimiento de “justicia y paz”, si se presenta una ruptura en medio del procedimiento, por la falta de cumplimiento de requisitos por parte del postulado, por ejemplo, el caso debe ser enviado a la justicia ordinaria, y la víctima no puede quedar desamparada por dicho hecho que, además, podría complicar la situación de seguridad de la víctima. Esta definición llevaría al absurdo de que la protección de la seguridad personal de la víctima y del testigo dependería de la situación procesal del agresor.

### 2.3. Necesidad de enmarcar cualquier programa de protección en un *Sistema Nacional de Protección*

Es indispensable enmarcar este programa de protección en un *Sistema Nacional de Protección* en el que se inscriban los diferentes programas de protección existentes en Colombia, en aras de garantizar la seguridad personal de diferentes personas que se encuentran en condiciones de riesgo extremo y extraordinario. La creación de un Sistema, permitiría compatibilizar las diferentes experiencias y articular la institucionalidad en función del derecho a la seguridad personal de todas las personas que lo requieran, no sólo en función de su interés de reclamar justicia, incluyendo a todas las personas que por su situación de riesgo se convierten en víctimas de violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, aunque su riesgo no se genere en situaciones asociadas a su interés de reclamar justicia.

Allí se incorporarían los diferentes programas de protección existentes, además del que se propone en este documento, a saber: *i.* El programa de protección de víctimas, testigos e intervinientes en el proceso penal, a cargo de la Fiscalía; *ii.* El programa de protección de

2.5 De acuerdo con una encuesta contratada por la Fundación Social para conocer las percepciones y oferta institucional en Nariño sobre verdad, justicia y reparación, aplicada en enero de 2008, el 79,78% de la población considera que la justicia es un medio para superar la violencia, el 61,68% cree que la justicia sirve para revelar la verdad y el 77,41% cree que la justicia sirve para avanzar en la reconciliación. Además, el 59,16% cree que es posible hacer justicia en Colombia. Sin embargo, el 73,45% de las personas afectadas directamente por el conflicto, señalaron que no denuncian los delitos porque tienen miedo a represalias. Fundación Social. 2008. Encuesta sobre percepciones de la población sobre el tema de justicia, verdad, reparación y reconciliación en el departamento de Nariño, Encuesta realizada por Econometría Consultores para la Fundación Social. Fundación Social, ¿"Justicia y paz" en medio del conflicto armado? Panorama de la justicia transicional en el departamento de Nariño, abril.

En una encuesta similar contratada por la Fundación Social de carácter nacional y aplicada en municipios de menos de 10.000 habitantes en agosto de 2008, se encontró que alrededor del 79% de la población considera que la justicia es un medio para superar la violencia, cerca del 86% cree que la justicia sirve para revelar la verdad y el 81% considera que sirve para avanzar en la reconciliación. Además, el 84% opina que es posible hacer justicia en Colombia. Sin embargo, el 51% de las personas afectadas directamente por el conflicto, señalan que no denuncian los delitos porque tienen miedo a represalias. Esta pregunta fue formulada a personas afectadas por graves violaciones a Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por grupos paramilitares o de autodefensa, grupos guerrilleros y miembros de la Fuerza Pública. Fundación Social. 2008. Encuesta sobre percepciones de la población sobre el tema de justicia, verdad, reparación y reconciliación en municipios de menos de 10.000 habitantes. Encuesta realizada por Ipsos-Napoleón Franco para la Fundación Social. Agosto.



dirigentes y activistas; *iii*. El programa de protección de funcionarios de la Rama Judicial, administrado por el Consejo Superior de la Judicatura; *iv*. El programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en los procesos disciplinarios y funcionarios de la Procuraduría General de la Nación; *v*. El programa de protección de la Defensoría del Pueblo tiene la obligación de prestar protección a los testigos que presente la defensa en el marco de procesos penales en general y en procesos de justicia y paz, en particular.



# 3

Estructura, principios y bases del  
programa



### 3.

## Estructura, principios y bases del programa

### 3.1. Principios en que se debería fundamentar el programa

Además de los criterios contemplados en el decreto 3570 de 2007, se proponen los siguientes principios:

- **Consentimiento y voluntariedad:** Las medidas de asistencia y protección, para su implementación, deberán contar con el consentimiento y voluntariedad de las personas beneficiadas con las mismas.
- **El principio de especificidad en la valoración de los riesgos y los factores que lo generan,** puesto que no incorpora una política y unos mecanismos que permitan una respuesta diferenciada de acuerdo a la particular vulnerabilidad de los destinatarios y a condiciones como el género, la edad, la situación de discapacidad, la raza, la etnia, del sujeto de protección.
- **El principio de oportunidad en la protección,** que significa que las medidas deberán adoptarse oportunamente y tiene como consecuencia que la seguridad de la persona es responsabilidad de la institución que recibe la solicitud de protección desde el momento en que la recibe, por lo cual deberá adoptar de *inmediato*, las medidas que de acuerdo a sus competencias le corresponden dentro de los plazos establecidos, que deberán ser adecuados a la gravedad de la situación.
- **Principio de disociación entre la protección y el proceso judicial,** que significa que no debe utilizarse la protección como recompensa por la cooperación de un testigo en la investigación y el proceso penal.
- **Principio de celeridad y agilidad burocrática,** que significa que la autoridad competente en protección tomará sin dilación las decisiones relativas a la admisión de testigos, las medidas de protección y su interrupción.
- **Principio de gratuidad,** que significa que las medidas de protección que se adopten no generarán ningún gasto a la persona con derecho a ser protegida.





- **Principio de enfoque diferencial y perspectiva de género**, que significa que los programas de protección deberán ser diseñados y aplicados teniendo en cuenta un enfoque diferencial por razones de género, edad, etnia, teniendo en cuenta las necesidades especiales de personas con discapacidad, así como el tipo de delito, en particular en casos de violencia sexual.
- **Principio de universalidad de cobertura**, que significa que los programas establecerán las medidas sin perjuicio del presunto responsable del hecho, de la fecha de ocurrencia del delito o del procedimiento penal aplicable. Los programas de protección deben contar con protocolos especiales de atención a poblaciones específicas de acuerdo a sus necesidades y condiciones de vulnerabilidad particulares.
- **Trato digno y humano** y fundado en el respeto de todas las personas sin discriminación alguna <sup>3.1</sup>.
- **Principio de presunción de buena fe**, que consiste en dar crédito al dicho de la persona que solicita protección, sin perjuicio de que exista una evaluación del riesgo específico de la persona, con fundamento en el cual, de manera objetiva el Estado deba desvirtuar la situación de riesgo o el nivel del mismo, en el caso de que decida no cobijar a la persona peticionaria con medidas de protección <sup>3.2</sup>.

### 3.2. Estructura del programa y coordinación unitaria y centralizada en una sola entidad

En su sentencia, la Corte Constitucional ha señalado la necesidad de establecer una coordinación unitaria y centralizada en una sola entidad. En ese sentido se propone que la coordinación unitaria esté en la Fiscalía General de la Nación, teniendo como fundamento el artículo 250.7 C.P, así como el artículo 15 de la ley de justicia y paz, quien además deberá actuar como ente articulador de las otras instituciones involucradas en el proceso de protección.

En cuanto a las competencias específicas se propone:

- **Recepción de la situación:** A cargo de cualquier autoridad con funciones de atención a víctimas tales como las alcaldías, las procuradurías regionales y provinciales, la personería, las sedes regionales de la Defensoría del Pueblo, las sedes regionales de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, la Fiscalía y Acción Social. Las autoridades locales deben contar con un protocolo de acción inmediata para los casos en que reciben una solicitud de protección. Estas autoridades deberán remitir el caso a la Policía y dar aviso inmediato a la Unidad de Protección de Víctimas y Testigos de esta última entidad.

3.1 La Corte Constitucional encontró que en el programa de protección de líderes, se presentaban situaciones de maltrato, derivadas de decisiones “insensibles a las necesidades especiales de los peticionarios, es decir, que no responden, en ciertos casos, a la condición de especial vulnerabilidad de los sujetos de especial protección constitucional que requieren protección”. Corte Constitucional, auto 200 de 2007, en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

3.2 La Corte Constitucional encontró que en el programa de protección de líderes, se presentaban varias dificultades en la solicitud de protección, entre ellas, encontró decisiones sobre las solicitudes “basadas en una interpretación restrictiva del alcance de la protección a la que están obligadas las autoridades, en virtud de la cual se excluye a un alto número de peticionarios”. Corte Constitucional, auto 200 de 2007, en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.





- **Atención inmediata:** Policía Nacional quien verificará que se haya dado aviso inmediato a la Unidad de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación y a las autoridades locales. Se propone la creación de una línea de atención 24 horas, gratuita nacional a través de la cual cualquier persona pueda obtener información y una ruta de acción. Para garantizar la recepción adecuada y la atención inmediata de la situación se propone que se establezcan faltas disciplinarias por el incumplimiento de los plazos.
- **Determinación de medidas de protección inmediatas y de asistencia inicial:** Fiscalía General de la Nación, unidad de protección de víctimas y testigos. La Fiscalía deberá contar con sedes descentralizadas que den cobertura a todo el territorio nacional <sup>3.1</sup>.
- **Levantamiento de la información para la evaluación del Riesgo:** Policía judicial o Cuerpo Técnico de Investigación.
- **Decisión de medidas de protección en primera instancia:** Oficina de protección de víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación.
- **Decisión de medidas de protección en segunda instancia:** Un grupo técnico de evaluación del riesgo, conformado por la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia.
- **Decisión de medidas de protección para garantizar la continuidad de participación en el proceso penal:** La autoridad judicial ante la que se encuentre la actuación en el momento determinado, a saber, magistrado o juez de control de garantía, o magistrado o juez de competencia.

Se propone que el programa cuente con los siguientes fundamentos en su estructura:

- **Incorporación de perspectiva de género en la adopción de decisiones.** La unidad de protección a víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación, así como el Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo, deberán con mujeres capacitadas en derechos humanos de las mujeres y con experiencia comprobada en trabajo con mujeres, así como en el análisis de género. Todas las funcionarias y funcionarios del programa, deberán ser capacitadas en derechos humanos de las mujeres. Las autoridades de policía y, en general, los programas de protección, deben contar con directrices claras orientadas a atender de manera oportuna y adecuada, el riesgo de violencia sexual.
- **Representación equilibrada de género en órganos de toma de decisiones.** La unidad de protección a víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación, así como el Grupo

3.3 La Corte Constitucional, al expedir el auto 200 de 2007, en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, determinó fallas graves del sistema de protección debido a la centralización del Programa de Protección en Bogotá. Dichas fallas obedecen a: (i) la distancia entre los lugares donde se ubican las personas que requieren protección y el centro decisorio en el Ministerio, que exige a estas personas en muchos casos desplazarse hasta la capital; (ii) la necesidad de adelantar trámites adicionales derivados de la lejanía entre la oficina central de dicho Programa y los lugares donde éste debe operar; (iii) el desconocimiento, por parte de las autoridades del nivel central, de las condiciones específicas de riesgo que existen en una localidad determinada; (iv) la implementación de medidas de protección que requieren estrecha coordinación con autoridades territoriales, se ve obstaculizada o impedida por la ausencia de canales fluidos de comunicación y coordinación entre el nivel central y el territorial.





Técnico de Evaluación del Riesgo, deberán contar con representación equilibrada de mujeres y hombres, así como las instancias encargadas de la evaluación y seguimiento al programa, deben contar con representación equilibrada de género <sup>3.4</sup>.

- **Cooperación y coordinación intragubernamental.** Las diferentes agencias del Estado trabajarán bajo principios de coordinación y cooperación para la implementación de las medidas de asistencia y las medidas de protección, y para tal fin, contarán, en la medida de lo posible, con las personas o unidades encargadas dentro de tales agencias de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas.
- **Facultades de la entidad a cargo de la coordinación del programa de protección.** La Unidad de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General deberá contar con las facultades necesarias para implementar las medidas de asistencia y protección y hacer seguimiento a las mismas <sup>3.5</sup>.

### 3.3. Población objeto como beneficiaria directa

Se propone que el Programa contemple como beneficiarios y beneficiarias a toda víctima y testigo de cargo <sup>3.6</sup> de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, que se encuentre en situación de amenaza o riesgo que atente contra su vida, integridad, libertad, incluso sexual y seguridad, como consecuencia de su participación en procesos judiciales penales, o para impedir que participe o para que se retire del mismo.

La protección, entonces, se debe dar en función de: *i.* El riesgo extremo o extraordinario de la víctima; *ii.* El riesgo se ha generado por su participación en el proceso judicial, o por su interés de participar en el mismo, sin que la protección dependa de su colaboración como testigo; *iii.* La calidad del delito por el que está reclamando justicia, esto es, por tratarse de una grave violación a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, y no en función del procedimiento judicial en el que se encuentra agresor.

La protección se da entonces a víctimas y testigos de cargo, independientemente de si la víctima efectivamente ha denunciado, su colaboración como testigo o su aporte al avance

3.4 De esta manera se daría cumplimiento al artículo 7.b de la Convención de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el numeral 1 de la parte resolutive de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

3.5 La Corte Constitucional ha señalado que la función de coordinación de un programa de protección da a la entidad que la ejerce facultades específicas respecto de otras entidades con la finalidad de cumplir con su función. Entre otras, la Corte ha señalado: *“Ahora bien respecto a las autoridades competentes para ejecutar las medidas cautelares la Corte sostiene que si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores es la autoridad encargada de la coordinación, ésta no puede limitarse “a informar las decisiones adoptadas por la CIDH a las diversas instancias internas encargadas directamente de la ejecución de las mismas y, viceversa, reportar al órgano internacional los avances en la materia. En efecto, en estos casos, la labor de coordinación lleva implícitos aspectos materiales y no solamente formales, lo cual se traduce en la facultad con que cuenta el Ministerio para conminar a las diversas autoridades al cumplimiento inmediato de lo ordenado por la CIDH y correlativamente el deber que le asiste a éstas de colaborar efectivamente con aquél poniendo a su disposición los recursos logísticos y operativos que sean necesarios para la consecución del fin”.* Corte Constitucional, sentencia T-558 de 2003, M.P.: Clara Inés Vargas.

3.6 La protección de los testigos de la Defensa está a cargo de la Defensoría del Pueblo según el artículo 15 de la ley 975 de 2005 y es diferente y separada de la protección de testigos de la Fiscalía, que se encuentra a cargo de esta misma institución de acuerdo al mismo artículo. Esto permite además, independencia en la protección, pues no se genera conflicto de intereses en la protección del testigo por el servicio que pueda prestar el mismo a la contraparte procesal.







del proceso. Lo anterior se debe a que el fundamento de la protección es el derecho de la víctima a acceder a la justicia a través de un recurso judicial efectivo, y no sólo el deber del Estado de avanzar en las investigaciones penales. Es decir, el fundamento es el derecho de las víctimas y la sociedad a acceder a la justicia y no exclusivamente la eficiencia de la Fiscalía en la investigación, pues este segundo punto llevaría a la exclusión de víctimas que estén reclamando verdad, pero que no tengan elementos probatorios para construirla.

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional, las autoridades tienen la obligación de advertir oportuna y claramente sobre la existencia del riesgo a los afectados. En consecuencia, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por la persona interesada. En este mismo sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia sobre el caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia cuando determinó que la denuncia de la situación de riesgo no es un requisito indispensable para que el Estado se encuentre en deber de brindar protección<sup>3.7</sup>. Tampoco es necesario que se interponga una denuncia previamente por los hechos que generan el riesgo<sup>3.8</sup>.

### 3.4. La población objeto como beneficiaria indirecta

Se propone que el programa cobije al núcleo familiar; a la pareja del mismo sexo, cuando sea del caso; a personas que dependan económicamente o del cuidado de la persona a proteger. Los programas también deberían dar protección a las personas cercanas a la víctima o el testigo cuya vida, integridad, libertad y seguridad personal se encuentre en riesgo debido a la relación con la víctima o testigo.

En todo caso, en aras de garantizar la eficiencia de los recursos del programa, las personas beneficiarias indirectas se deben determinar teniendo en cuenta su afectación por el riesgo, o su afectación socio económica por el hecho de no ser cubierta por las medidas de protección y bajo criterios de voluntariedad. En todo caso, se pueden establecer medidas de protección diferenciadas de acuerdo al nivel de riesgo de los miembros del núcleo familiar y personas cercanas.

3.7 “A su vez, contrario a lo alegado por el Estado, es irrelevante a los efectos de este proceso determinar si los habitantes de Pueblo Bello habían denunciado el supuesto robo de un ganado, que habría motivado una venganza del grupo paramilitar liderado por Fidel Castaño Gil, pues ello no condicionaría en modo alguno el deber de protección estatal”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, párr. 135.

3.8 “Alega el Ministerio que la accionante no ha allegado prueba de la judicialización de los hechos en virtud de los cuales solicita protección. En virtud de que la inclusión en el programa de víctimas y testigos se da gracias al conocimiento del caso por medio de la medida cautelar, la Sala considera que tampoco es necesario que se aporten copias de las investigaciones penales adelantadas por las amenazas que la accionante menciona en su escrito de tutela”. Corte Constitucional, sentencia T-786 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.





# 4

Procedimientos, medidas de asistencia  
y protección



## 4.

# Procedimientos, medidas de asistencia y protección

En este capítulo se desarrollarán aspectos más operativos del programa, relacionados con los procedimientos, las medidas asistenciales y las medidas de protección, propendiendo por la incorporación de una perspectiva de género en estos aspectos.

### 4.1. Recepción y solicitud de protección

La reformulación del programa debe responder a algunos aspectos encontrados por la Corte Constitucional, como dificultades en la recepción y solicitudes de protección en otros programas, así como otras que pueden ser previsibles <sup>4.1</sup>. En aras de superarlas, se propone:

- El establecimiento de plazos improrrogables para la respuesta de solicitudes de protección, así como el establecimiento de sanciones disciplinarias cuando estos plazos no se cumplan. Esto debido a que la Corte ha constatado la ocurrencia de demoras injustificadas y excesivas en la respuesta a las peticiones de protección presentadas, así como en su debido procesamiento, en la remisión de la solicitud pertinente a las autoridades encargadas de elaborar el estudio de riesgo, y en la coordinación con las demás autoridades cuya intervención sea relevante para diagnosticar las necesidades de protección, diseñar e implementar las medidas requeridas.
- Las respuestas a las solicitudes de protección deben ser evaluadas exhaustivamente y caso por caso, de manera que no se presenten respuestas mecánicas, es decir, que *“no se basan en una lectura cuidadosa de la petición dirigida por el afectado sino que consisten en un formato prediseñado de respuesta al que se incorporan las primeras líneas de la solicitud de protección, resultando en una lectura incompleta o parcial de la descripción del riesgo o de la situación del peticionario que no corresponde a la realidad, y con base en la cual a menudo se rechaza la solicitud de inscripción en el programa”* <sup>4.2</sup>.
- Respuesta clara, es decir, que quede para la persona peticionaria quede claro si la

4.1 Corte Constitucional, auto 200 de 2007, en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

4.2 Corte Constitucional, auto 200 de 2007, en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.





protección fue concedida o no y las medidas de protección que han sido decididas de acuerdo al estudio de riesgo. Como encontró la Corte, en algunos casos, las respuestas son “*ambiguas, puesto que en principio se anuncia al peticionario que no está incluido dentro de las categorías poblacionales objeto del programa de protección, pero acto seguido se le informa que se ha remitido el caso a las autoridades de policía, y que el Ministerio estará atento a la necesidad de actuar – es decir, no le queda claro al peticionario si ha sido incorporado o no al programa*”<sup>4.3</sup>.

- El establecimiento de un protocolo de protección dirigido a funcionarios y funcionarias encargadas de atención a víctimas. Dicho protocolo debe explicar de forma muy breve y clara el procedimiento que debe seguir cualquier autoridad cuando tenga ante sí una situación de protección. Igualmente, dicho protocolo debe ser ampliamente difundido por medios electrónicos, virtuales e impresos, para que no hayan dificultades prácticas por falta de conocimiento del mismo. El protocolo debe indicar los procedimientos y tratamiento específico que se debe dar en casos en que quien solicita protección sea una persona indígena, afrodescendiente, o una mujer o una niña, así como contener protocolos especiales en casos en que la víctima lo haya sido de violencia sexual o se encuentre en riesgo de serlo.

## 4.2. Asistencia inicial y protección inmediata

La Asistencia Inicial consiste en satisfacer las necesidades de quienes se beneficien directa o indirectamente del programa en materia de alimentación, aseo, asistencia médica y psicosocial y hospedaje. En los casos en que la persona que solicita la protección haya sido víctima de violencia sexual o se encuentre en el riesgo de serlo, contará con la atención de personas expertas en tratamiento de estas situaciones, incluyendo profesionales en medicina, derecho y psicología. Las medidas de asistencia inicial, así como las medidas de asistencia permanente deberán atender las necesidades esenciales de las mujeres<sup>4.4</sup>. Para tal fin, se establecerán convenios con entidades del Estado, e incluso con entidades particulares, y se establecerán protocolos con la finalidad de garantizar que la asistencia sea brindada de manera completa y oportuna desde el primer momento.

La asistencia inicial deberá darse durante quince días y será prorrogable mientras que no se determine el nivel del riesgo y las medidas de protección. La asistencia inicial se inicia dentro de las 36 horas siguientes a la solicitud de protección.

Igualmente, se propenderá porque la asistencia inicial sea formalizada y no se brinde de manera irregular, como si se tratara de un asunto de buena voluntad o sencillamente de solidaridad, y no una obligación a cargo del Estado<sup>4.5</sup>.

La protección inmediata consiste en la adopción de medidas inmediatas de protección por parte de la Fiscalía General de la Nación, que deberá darse durante quince días y será

4.3 Corte Constitucional, auto 200 de 2007, en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

4.4 Estos aspectos se desarrollan más adelante.

4.5 De acuerdo a información suministrada por el ministerio del Interior y de Justicia, sólo en 18 casos de los tramitados en el marco del programa de protección se había tramitado formalmente la asistencia inicial.



prorrogable mientras que no se realice la evaluación del riesgo. La protección inmediata se inicia también dentro de las 36 horas siguientes a la solicitud de protección.

Para la protección de víctimas mujeres se dispondrán de lugares de reubicación inmediata que cuenten con garantías necesarias para su seguridad y asistencia desde el primer momento, de conformidad con las medidas de asistencia especiales para mujeres.

Desde el momento en que se brinde la atención inmediata se designará una persona que será el punto de contacto con la víctima y que tendrá como función, servir de enlace entre la víctima y las autoridades encargadas del programa de protección, circular la información relativa al caso con el objeto de garantizar que la víctima o testigo no se le pregunte de manera reiterada o innecesaria los hechos victimizantes y traumáticos, avisar la visita de funcionarios o funcionarias vinculadas con los programas de protección, para que esta no tome por sorpresa a la víctima o testigo y evitar que le genere temores por su seguridad. Esta persona deberá ser trasladada desde otro lugar, con el objeto de garantizar su independencia y poder generar mayor confianza con la víctima. Igualmente, se podrían reconocer formalmente el rol de redes y organizaciones de mujeres que, bajo el consentimiento de la persona a proteger, pueda servir de interlocutora con las autoridades. Esto permitiría superar los temores y la desconfianza de las víctimas en las autoridades.

### 4.3. Evaluación del riesgo

Dentro de los 15 días siguientes a la recepción de la solicitud de protección, la Policía Judicial o el Cuerpo Técnico de Investigación deberán recoger la información para que la Fiscalía adopte las medidas sobre el nivel de riesgo y las medidas de protección, incluyendo, no sólo las medidas de protección física, sino también aquellas que formulará a la autoridad judicial, de acuerdo al estado del proceso judicial, con la finalidad de garantizar la continuidad o el inicio –cuando es del caso- de la participación de la víctima en el proceso judicial.

Se proponen los siguientes criterios para esta etapa:

- a. La entrevista que se realice con la víctima se deberá hacer en presencia de la persona contacto y se propenderá por no repetir preguntas sobre información ya suministrada por la víctima, especialmente cuando se trate de información sobre el hecho victimizante, y especialmente cuando se trate de casos de violencia sexual. Tampoco se hará en forma hostil con la víctima, pues en muchas ocasiones estas se quejan de sentirse en un interrogatorio policivo o penal, y no en una evaluación que conduce a su protección.
- b. No se realizarán multiplicidad de entrevistas para la evaluación del riesgo. De esta manera se busca prevenir que se reproduzca una dificultad en la evaluación del riesgo encontrada por la Corte en el auto 200 de 2007, cuando mencionó: "*(i) a menudo se realizan varios estudios de riesgo diferentes dentro de un lapso temporal relativamente corto, con resultados divergentes que arrojan distintos niveles de riesgo para el mismo peticionario*".
- c. Se propone que la información sea recogida por funcionarios que no sean de la



región o localidad donde se encuentra la víctima, con la finalidad de garantizar su independencia, así como la confianza de la víctima.

- d. Las entrevistas se deberán realizar en sitios seguros y confidenciales.
- e. Se debe garantizar el derecho de la persona a elegir el sexo de quien le hace la evaluación y el acompañamiento psicosocial.
- f. En los casos en que la persona haya sido víctima de violencia sexual, o su situación de riesgo incluya el riesgo de violencia sexual:
  - No se podrá indagar sobre los detalles de la violencia sexual cometida contra la mujer.
  - La única información que podrá solicitarse a estos efectos, será si fue o no víctima de violencia sexual, en qué fechas, lugares y si conoce a los autores.
  - En todos los casos, los estudios de riesgo se llevarán a cabo con presencia de profesional de psicología.
  - La entrevista la realizarán únicamente una persona encargada del estudio de riesgo y el profesional de psicología.
  - La víctima podrá escoger el sexo de ambos funcionarios.
  - La información sobre la violencia sexual sólo podrá conocerla el funcionario o funcionarios directamente encargados de la protección y tendrá carácter de reservada. En caso de incumplimiento de esta reserva, se aplicarán las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar.
  - Desde el primer momento, la víctima y su núcleo familiar tendrán derecho a recibir asistencia médica, psicológica y legal.
  - Bajo ninguna circunstancia, el agente encargado de suministrar la protección podrá indagar sobre los hechos de violencia sexual de que fue víctima la mujer. En caso de incumplimiento de esta orden, se deberán adoptar las sanciones a que haya lugar.
  - Durante la entrevista con la víctima deberá estar presente una persona con formación y experiencia específica en tratamiento de personas víctimas de violencia sexual.

La evaluación del riesgo deberá estar a cargo de la Unidad de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía. Tanto la autoridad que determina la protección, como las autoridades encargadas de recoger la información para la evaluación del riesgo, deberían tener en cuenta los siguientes criterios para la evaluación del riesgo:

- El riesgo y los factores que lo generan deben ser identificados y valorados con



exhaustividad y especificidad.

- Los criterios para evaluación del riesgo y decisión de la medida de protección deben ser claros, objetivos y conocidos previamente por la víctima o testigo.
- El riesgo debe ser evaluado periódicamente y las medidas actualizadas de acuerdo a dicha evaluación (cada 6 meses o antes si así lo solicita la persona protegida por haber cambios en la situación).
- Se debe dar igual credibilidad a denuncias y relatos de todas las personas, independientemente de su raza, etnia, sexo u otras razones que puedan constituir discriminación.

Una vez realizado el estudio de riesgo y decididas las medidas, la persona que solicitó la protección, debe ser informada de la decisión que se ha tomado y las razones que se tuvieron en cuenta <sup>4.6</sup>.

En aras de construir criterios de evaluación del riesgo objetivos, se propone que se tengan en cuenta las siguientes.

**A.** En primer lugar, se propone establecer la **presunción de riesgo** en las siguientes situaciones específicas:

**A.1. Presunción de riesgo de personas desplazadas, que afecta especialmente a las mujeres.**

La Corte Constitucional, en el auto 200 de 2007, estableció la presunción de riesgo de personas desplazadas. La Corte señaló: *“ Como consecuencia de este deber de especial atención hacia la población en situación de desplazamiento por parte de las autoridades encargadas de proteger la vida y seguridad personal de las personas expuestas a riesgos extraordinarios con las características señaladas anteriormente, existe, cuando se reúnan las condiciones indicadas en el párrafo siguiente, una presunción de riesgo, que es por supuesto desvirtuable, pero mientras no lo sea mediante un estudio técnico de seguridad específico, debe ser observada por las autoridades al momento de determinar si una persona en condición de desplazamiento que solicita su protección efectivamente afronta una amenaza para sus derechos, y cuál es la medida de protección a adoptar”*.

En cuanto a las condiciones que activan la presunción de riesgo, la Corte estipuló que estas son: *“(a) la presentación de una petición de protección a la autoridad por parte de una persona desplazada, (b) la petición efectivamente fue conocida por la autoridad competente, (c) la petición presenta información que demuestra, prima facie, que la persona es efectivamente desplazada por la violencia, para lo*

4.6 De esta manera se puede superar un obstáculo señalado por la Corte Constitucional en los programas de protección, de acuerdo al auto 200 de 2007, en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004. En dicha ocasión, la Corte señaló: *los peticionarios no son informados ni sobre las razones que se tuvieron en cuenta durante el estudio del nivel de riesgo ni sobre su motivación o su justificación, puesto que las autoridades recurrentemente les oponen una supuesta “reserva legal” de las actuaciones efectuadas por el DAS para abstenerse de informarles sobre tal justificación”*





*cual bastan las remisiones efectuadas a las Instituciones Prestadoras de Salud en la cual se acredita la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, y (d) en la información presentada se alude de manera específica a una amenaza puntual para la vida e integridad del peticionario o de su familia, o de un acto de violencia contra los mismos, relacionando hechos concretos que indiquen que fue objeto de amenazas o ataques. La descripción de los hechos efectuada por el peticionario debe ser, por lo menos, consistente y verosímil, y en caso de que la autoridad considere que el relato no es consistente o es falso, compete a la autoridad demostrar por qué llega a esa conclusión, efectuando las investigaciones a las que haya lugar’.*

Además, la presunción anterior se debe combinar con otra presunción determinada por la Corte Constitucional, cual es la presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas <sup>7</sup>.

**A.2. Presunción de riesgo por interés de denunciar en casos de violaciones a DDHH y DIH, especialmente cuando quien denuncia es mujer, especialmente cuando el reclamo está asociado a restitución de tierras y bienes.** Parece haber razones fundadas para considerar que existe un riesgo presunto por el hecho de denunciar casos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Nueve de las diez mujeres consultadas en el taller convocado por Sisma Mujer, manifestaron sentir temor por la interposición de la denuncia. De las 10 mujeres, 6 se desplazaron, 3 dejaron de hacer las actividades que las ponían en riesgo, 7 acudieron a las autoridades, 8 solicitaron protección y todas solicitaron apoyo a organizaciones sociales.

De acuerdo con una encuesta contratada por la Fundación Social para conocer las percepciones y oferta institucional en Nariño sobre verdad, justicia y reparación, aplicada en enero de 2008, el 73,45% de las personas afectadas directamente por las violaciones a derechos humanos y por infracciones al derecho internacional humanitario, señalaron que no denuncian los delitos porque tienen miedo a represalias <sup>4.8</sup>.

En una encuesta similar contratada por la Fundación Social de carácter nacional y aplicada en municipios de menos de 10.000 habitantes en agosto de 2008, se encontró que el 51% de las personas afectadas directamente por el conflicto, no denuncian los delitos porque tienen miedo a represalias. En ambas encuestas, esta pregunta fue formulada a personas afectadas por graves violaciones a Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por

7 Corte Constitucional, auto 092 de 2008, en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

4.8 Fundación Social. 2008. Encuesta sobre percepciones de la población sobre el tema de justicia, verdad, reparación y reconciliación en el departamento de Nariño, Encuesta realizada por Econometría Consultores para la Fundación Social. Fundación Social, ¿"Justicia y paz" en medio del conflicto armado? Panorama de la justicia transicional en el departamento de Nariño, abril.







grupos paramilitares o de autodefensa, grupos guerrilleros y miembros de la Fuerza Pública <sup>4.9</sup>.

Además, en algunos casos, las afectaciones a la seguridad de las personas se han concretado sin que hubiera una señal previa de especial riesgo. La experiencia internacional también puede servir para demostrarlo.

La jurisprudencia del TPIR (Tribunal Penal Internacional de Rwanda) sostiene que para otorgar medidas de protección se requieren elementos objetivos, ya que no basta el temor subjetivo de los testigos, subrayando la naturaleza excepcional de dichas medidas <sup>4.10</sup>. No obstante, en la práctica, estos criterios han sido aplicados con cierta flexibilidad, al punto tal de que, ante el TPIR las medidas de protección para testigos son la regla más que la excepción <sup>4.11</sup>. En numerosos casos de testigos de la defensa o de la Fiscalía, la Corte sostuvo que el clima general de inseguridad, justificó la adopción de medidas de protección sin necesidad de examinar las circunstancias individuales de cada testigo. Por ejemplo, en el caso de Bagilishema <sup>12</sup>, el pedido del fiscal sobre la adopción de medidas de protección para los testigos de cargo, la Sala de Primera Instancia estableció que: *“la necesidad de adoptar medidas de protección para los testigos no debe basarse solamente en la representación de las partes. Por lo tanto, la necesidad debe ser evaluada también en el contexto de la seguridad general de la situación que afecta a los testigos involucrados”*. La Sala citó varias fuentes <sup>4.13</sup> que describían *“una situación particular de volatilidad en Rwanda y en los países vecinos, y concluyó que ‘esta situación de seguridad volátil pone en peligro la vida de aquellas personas que, de una manera u otra manera, fueron testigos de los eventos de 1994 en Rwanda’*. Tomando en cuenta ‘que la situación de seguridad actual afecta a los testigos de cargo’, la Sala decidió que las medidas de protección requeridas por el Fiscal se justificaban.

Este riesgo parece afectar de manera mayor a las mujeres que reclaman justicia. En la sentencia T-496 de 2008, la Corte Constitucional tuteló el derecho de mujeres

4.9 Fundación Social. 2008. Encuesta sobre percepciones de la población sobre el tema de justicia, verdad, reparación y reconciliación en municipios de menos de 10.000 habitantes. Encuesta realizada por Ipsos-Napoleón Franco para la Fundación Social. Agosto.

4.10 Ver por ejemplo Rutaganda, (ICTR-93-3-T), “Decisión de medidas de protección para los testigos de la defensa”, 13 de julio de 1998, párr. 9; Nteziryayo, (ICTR-97-29-T), “Decisión sobre la moción de la defensa requiriendo la adopción de medidas de protección para testigos”, Sala de Primera Instancia II, 18 de septiembre de 2001, párr. 6. Nyiramashiko y Ntahobali, (ICTR-97-21-T), “Decisión sobre la moción de Arsene Shalom Ntahobali solicitando medidas de protección para los testigos de la defensa”, Sala de Primera Instancia II, 3 de abril de 2001, párr. 10; (ICTR-01-76-I), “Decisión sobre la moción de la defensa para protección de testigos”, Sala de Primera Instancia I, 25 de agosto de 2004, párr. 5.

4.11 Sluiter, G. 2005. El TPIR y la protección de testigos. *Revista de Justicia Penal Internacional*. 3: 962 a 976, párr. 968.

4.12 Bagilishema, (ICTR-95-1A1-I), “Decisión sobre la moción del Fiscal para solicitar medidas de protección de los testigos”, Sala de Primera Instancia I, 17 de septiembre de 1999, párr. 6 a 8; véase también Nyiramashiko y Ntahobali, (ICTR-97-21-T), “Decisión sobre la moción de Arsene Shalom Ntahobali para adopción de medidas de protección para testigos de la defensa”, Sala de Primera Instancia II, 3 de abril de 2001, párr. 11-12; y Simba (ICTR-01-76-1), “Decisión sobre la moción de la Defensa sobre la adopción de medidas de protección testigos”, Sala de Primera Instancia I, 25 de agosto de 2004, párr. 6. (traducción libre).

4.13 En particular, la Oficina de Operaciones en el Terreno del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Rwanda, “Reportes de situación”, HRFOR/STRPT/33/1/24, January1997/E y HRFOR/STRPT/56/1/28August1997/E.





víctimas del conflicto armado y de miembros de organizaciones que promueven los derechos de ellas. Los hechos motivo de la tutela se presentaron en un contexto de asesinato en secuencia de mujeres en circunstancias relacionadas con el reclamo de sus derechos, que hace que ellas se encuentren en un riesgo extraordinario que amerita protección especial. Otros casos similares se han puesto en conocimiento de instancias internacionales <sup>4.14</sup>. De otra parte, la Corte Constitucional también ha encontrado que la colaboración con la justicia y las autoridades o el reclamo de justicia, es uno de los factores de riesgo que más afecta a la población desplazada <sup>4.15</sup>.

Estas mujeres pueden además sufrir especialmente el riesgo de violencia sexual. La Corte Constitucional en el auto 092 de 2008, señaló que la violencia sexual puede ser usada en diferentes modalidades con diferentes finalidades <sup>4.16</sup>. Algunas de estas modalidades pueden afectar especialmente a mujeres que reclaman justicia sin perjuicio de que las otras también lo puedan hacer. Tal es el caso de la violencia sexual usada como mecanismo de amedrentamiento para prevenir u obstaculizar la denuncia de ella misma o de otras; o como represalia por haber llevado el caso ante la justicia. Igual puede ocurrir con la violencia dirigida contra mujeres por tener relaciones familiares o sociales, reales o presuntas, con miembros del bando contrario, esta modalidad puede afectar a las mujeres cercanas a hombres testigos o que reclaman justicia, pues este es visto como colaborador de un bando contrario o, en todo caso, de intereses adversos a los suyos. En cuanto a la violencia sexual usada como castigo por el quebranto a comportamiento público o privado impuesto de facto por grupos armados, esta puede afectar a mujeres que reclaman justicia cuando un grupo armado ha impuesto como condición no denunciar los hechos de los que son responsables. Por último, también puede afectar especialmente a las mujeres que reclaman justicia, la violencia sexual contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas y que se desempeñan como líderes y promotoras de derechos humanos.

Si bien el riesgo generado por el reclamo de justicia afecta también a los hombres, se debe tener en cuenta que la mayoría de las víctimas sobrevivientes son mujeres, por consiguiente ellas son quienes mayoritariamente reclaman justicia por los delitos que han sido víctimas ellas directamente o sus seres queridos. La mayoría de quienes se han registrado como víctimas en el procedimiento de “justicia y paz” son mujeres. Como se mencionó antes, la mayoría de víctimas registradas

4.14 Medidas cautelares, Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004 y auto 092 de 2008.

4.15 La Corte ha encontrado como constante que personas desplazadas y sus familias son objeto de persecución por ciertas causas comunes, tales como (i) el señalamiento por parte de los grupos armados ilegales, como “informantes” o “colaboradores” (ii) la información que manejan por sus posiciones organizacionales, y que puede comprometer la seguridad de sus asociados, (iii) su visualización como obstáculos para las aspiraciones de penetración social y territorial de los grupos armados al margen de la ley, (iv) sus labores de reivindicación de los derechos fundamentales de la población desplazada, o (v) su visibilidad social, que propicia el uso de su victimización como instrumento para la intimidación y el amedrentamiento. Así, las relaciones entre los líderes y representantes de población desplazada y las autoridades de protección, en la práctica les incrementan el nivel de riesgo de tales líderes y representantes. Corte Constitucional, auto 200 de 1997, en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

4.16 Particularmente la Corte llamó la atención frente a la violencia sexual contra las mujeres y expuso algunas modalidades.





en “justicia y paz” son mujeres y enfrentan otras condiciones específicas de vulnerabilidad <sup>4.17</sup>.

Consecuencias concretas del establecimiento de esta presunción:

De lo anterior no se deriva necesariamente que todas las víctimas que reclaman justicia y los testigos de cargo deban tener medidas de protección individual, pues no necesariamente se encuentran en una situación de riesgo extremo o extraordinario que así lo hagan necesario. Esta situación fáctica, que por supuesto se puede desvirtuar también, debe llevar a dar mayor fuerza al principio de presunción de buena fe en el caso concreto, en lo que tiene que ver con la credibilidad que se le da al relato de la víctima, y también debe llevar al fortalecimiento de medidas de prevención (este punto se desarrollará más adelante).

- B. En segundo lugar, se debe tener en cuenta como un factor objetivo de evaluación, **los hechos que muestren la posible realización de montajes judiciales o similares 18, o mostrar a una víctima o testigo como un miembro de un grupo armado ilegal muerto en combate** <sup>4.19</sup>.
- C. En tercer lugar, se propone que, tanto en los protocolos de evaluación del riesgo, como para la determinación de las medidas, se tengan en cuenta los **riesgos específicos que sufren las mujeres por el hecho de serlo en el marco del conflicto armado y de las graves violaciones a los derechos humanos**. La Corte ha encontrado probado un presupuesto fáctico y parte de un presupuesto jurídico en relación con la situación de las mujeres en el marco del conflicto armado y las graves violaciones a los derechos humanos. En cuanto al presupuesto fáctico, la Corte señaló “*el impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas*”. Así mismo, como presupuesto jurídico de la

4.17 Ver: página 17, cita 2.3 y página 18, cita 2.4.

4.18 En la sentencia T-327 de 2004, la Corte Constitucional estudió el caso de la Comunidad de San José de Apartadó, que venía siendo víctima de montajes de testigos, presuntamente promovidos por el Ejército, que condujeron a la privación de la libertad de varios de sus miembros y personas que acompañaban el proceso de reclamo de derechos de dicha comunidad. De acuerdo a lo señalado en la tutela, la fuente de identificación de personas por parte del Ejército, era la revisión de sus documentos de identidad. En este caso, entre otras medidas, la Corte ordenó controles inmediatos de la captura por parte de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría, prohibición de privaciones de la libertad en instalaciones del Ejército; la orden al comandante de la Brigada comprometido, cuidado especial en requisas y retenes y uso adecuado de la información que se recogiera en tales operativos. Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2004, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

4.19 Las ejecuciones extrajudiciales por parte de la Fuerza Pública parecen ser un hecho de comprobada existencia en Colombia. La cantidad de hechos tampoco es menor. En su último informe, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló: “*La oficina en Colombia continuó recibiendo quejas de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la Fuerza Pública. Algunas características comunes a los casos denunciados son presentar a las víctimas como muertos en combate, alterar la escena de los hechos antes del levantamiento del cadáver y en la mayoría de las ocasiones hacer que la Justicia Penal Militar asuma las investigaciones. Las investigaciones adelantadas por las autoridades sobre algunos de estos casos revelan que podrían estar motivados por la presión por resultados y el interés de algunos miembros de la Fuerza Pública de obtener a partir de dichos resultados una serie de beneficios y reconocimientos*”. Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, informe sobre 2007, Doc. A/HRC/7/39, párr. 24. Posteriormente, en octubre de este año, manifestó nuevamente su preocupación por nuevos hechos descubiertos que llevaron a la destitución de 23 altos mandos militares, incluyendo 3 generales, por la presunta ejecución extrajudicial de más de una veintena de jóvenes que desaparecieron en Soacha y aparecieron como muertos en combate en la ciudad de Ocaña. Al respecto ver: La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos urge coordinar esfuerzos y liderazgos para esclarecer y poner fin a las prácticas de presuntas ejecuciones extrajudiciales, comunicado de prensa, 26 de septiembre de 2008, en [www.hchr.org](http://www.hchr.org). El 15 de noviembre también se conoció la destitución de otros varios miembros de la Fuerza Pública por la desaparición forzada y posterior ejecución de varios jóvenes en Sucre.



decisión, la Corte tiene en cuenta “el carácter de sujetos de protección constitucional reforzada que tienen las mujeres *desplazadas por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*” <sup>4.20</sup> .

Con fundamento en lo anterior la Corte encontró diez (10) factores de vulnerabilidad específica a los que están expuestas las mujeres en el marco del conflicto armado por su condición de mujeres y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre ellas. Estos riesgos son:

- C.1. El riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado <sup>4.21</sup>;
- C.2. El riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales;
- C.3. El riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia;
- C.4. Los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos;
- C.5. Los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado;
- C.6. El riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional;
- C.7. El riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social;
- C.8. El riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales;

4.20 Corte Constitucional, auto 092 de 2008, en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

4.21 En la sentencia T-719 de 2003 la Corte había hecho mención al riesgo de violencia sexual. En efecto, la Corte citó a la Corte Constitucional de Suráfrica en el caso de Alix Jean Carmichele vs. el Ministro de Seguridad y el Ministro de Justicia y Desarrollo, en el que reconoció expresamente - e hizo efectivo- el derecho de las mujeres a la seguridad, específicamente en tanto protección contra la violencia sexual.





- C.9. Los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes;
- C.10. El riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

Estos factores de riesgo deberían ser criterios de evaluación del riesgo en programas de protección, de tal manera que, en la medida que se presente uno de ellos se presuma que se aumenta la situación de riesgo de la mujer. Además, este riesgo se debería presumir cuando la mujer se encuentra en zonas de conflicto o está desplazada.

- D. En cuarto lugar, se propone tener en cuenta los siguientes **criterios poblacionales** en la evaluación del riesgo y en la determinación de las medidas. Se propone que, a partir de la jurisprudencia constitucional, se establezcan como factores objetivos de riesgo la pertenencia a ciertos grupos poblacionales de las personas que solicitan protección en hechos relacionados con el reclamo de justicia. En particular se debe considerar como un factor agravante del riesgo, la pertenencia a las siguientes poblaciones:
- D.1. **Miembros de partidos políticos de oposición.** En la sentencia T-439 de 1992, la Corte hizo mención a la especial protección a la que tienen derecho las personas que militan en partidos políticos de oposición como la Unión Patriótica y el Partido Comunista.
- D.2. **Personas reinsertadas o desmovilizadas.** En la T-439 de 1992, así como en la T-719 de 2003, la Corte hizo referencia a la especial protección a la que tienen derecho las personas reinsertadas o desmovilizadas. Como consecuencia lógica de las características del programa de protección que se propone, estas sólo serán cubiertas por el mismo cuando sirvan de testigo de cargo o cuando ellas mismas hayan sido víctimas de una grave violación a derechos humanos o infracción al derecho internacional humanitario por el que están reclamando justicia.
- D.3. **Docentes.** En la sentencia T- 208 de 2000, la Corte mencionó también a las docentes y los docentes amenazados.
- D.4. **Funcionarios y funcionarias públicas.** En las sentencias T-120 de 1997 y T-619 de 2000 mencionó a los funcionarios públicos que han sido objeto de amenazas.
- D.5. **Personas que no tienen capacidad de protegerse por sí mismas.** En las sentencias T-599 de 1996 y T680 de 1996 el tribunal constitucional se refirió a las personas que no tienen capacidad de protegerse a sí mismas, como las personas privadas de la libertad, soldados que están prestando el servicio militar obligatorio personas internadas en hospitales públicos y personas menores de edad que asisten a escuelas públicas.
- D.6. **Otros grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad.** En la sentencia T-590 de 1998, la Corte habló de las personas que defienden los derechos humanos. En la sentencia T-719 de 2003 la Corte mencionó además de las ya señaladas a las personas





que se ven expuestas a riesgos extraordinarios en virtud del tipo de tareas o actividades que desarrollan (como defensores y defensoras de derechos humanos, periodistas, líderes sindicales, docentes o, como se vio en un caso decidido por el Consejo de Estado, conductores de bus en zonas de conflicto armado), el lugar geográfico en el que se encuentran o viven, su posición de disidencia, protesta o reivindicación (tal es el caso de las minorías sociales), personas en situación de indefensión extraordinaria (como ocurre con las personas en condiciones de indigencia o los desplazados por el conflicto interno), o ser niños o niñas titulares de derechos fundamentales prevalectores y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión. En tal ocasión la Corte también citó a la Corte Suprema canadiense, que ha extendido el alcance del derecho a la seguridad personal para abarcar la protección frente a las persecuciones de las que son objeto quienes piden asilo.

- E. En todo caso, el riesgo debe ser evaluado caso por caso, de manera que responda a las realidades que pueden ser cambiantes y a los hechos que narra la persona que solicita la protección. Esto con el fin de evitar que, como encontró la Corte Constitucional en el auto 200 de 2007, en seguimiento de la sentencia T-025 de 2007, los estudios de riesgo “no toman en cuenta todos los factores de amenaza puestos en conocimiento de las autoridades por el afectado, y en no pocas oportunidades arrojan resultados contraevidentes”.

#### 4.4. Medidas de protección

Se considera fundamental establecer tres tipos de medidas. En primer lugar, medidas de prevención, que deben ser fortalecidas, en relación con las medidas ya existentes actualmente. En segundo lugar, medidas de protección física y, en tercer y último lugar, medidas para garantizar la participación en el proceso penal.

##### 4.4.1. Medidas de prevención

Dada la situación de riesgo que se puede presumir para las víctimas de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que reclaman justicia, se propone que dentro del programa se fortalezcan las medidas preventivas y se creen unas adicionales, con la finalidad de atacar el riesgo en sus causas y no sólo en sus consecuencias. En particular se propone:

- Ofrecer protocolos e instrucciones relacionadas con protección a todas las víctimas en el momento en que acuden a poner la denuncia o a diligenciar el formato de hechos atribuibles a grupos armados ilegales. De esta manera, las víctimas sabrán que cuentan con el apoyo del Estado para reclamar justicia, e igualmente sabrán cómo proceder en caso de que se presente una situación de riesgo.
- Establecer un mecanismo, no solo de evaluación del riesgo, sino también de evaluación de las causas del riesgo. En dicha evaluación debe participar la persona que se encuentra en situación de riesgo. De esta manera se puede adoptar medidas concretas de acuerdo a las causas específicas, incluso policiales.







- Mantenimiento del programa de prevención a municipios. Estas medidas deben incluir la protección de la Fuerza Pública a comunidades o en situaciones especiales que lo ameriten y la desactivación de los grupos paramilitares. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha condenado al Estado colombiano en varias ocasiones por violar su deber de protección y garantía, en casos en que no sólo no protegió a las comunidades, sino que actuó conjuntamente con los grupos o, por omisión, favoreció la ocurrencia de graves hechos de violaciones a los derechos humanos. Tal es el caso de las masacres de 19 comerciantes, Mapiripán, Ituango, La Rochela y Pueblo Bello. En la sentencia sobre la masacre de Pueblo Bello, la Corte señaló:

*“126. Sin embargo, esas medidas no se vieron traducidas en la desactivación concreta y efectiva del riesgo que el propio Estado había contribuido a crear. Con la interpretación que durante años se le dio al marco legal, el Estado propició la creación de grupos de autodefensas con fines específicos, pero éstos se desbordaron y empezaron a actuar al margen de la ley. De este modo, al haber propiciado la creación de estos grupos el Estado creó objetivamente una situación de riesgo para sus habitantes y no adoptó todas las medidas necesarias ni suficientes para evitar que éstos puedan seguir cometiendo hechos como los del presente caso. La declaratoria de ilegalidad de éstos debía traducirse en la adopción de medidas suficientes y efectivas para evitar las consecuencias del riesgo creado. Esta situación de riesgo, mientras subsista, acentúa los deberes especiales de prevención y protección a cargo del Estado en las zonas en que exista presencia de grupos paramilitares, así como la obligación de investigar con toda diligencia actos u omisiones de agentes estatales y de particulares que atenten contra la población civil” 4.22.*

- Establecer una prioridad a investigaciones penales y disciplinarias por amenazas o situaciones que pongan en riesgo la seguridad de víctimas y testigos y, en los casos en que no estén tipificados como delitos las conductas, promover medidas legislativas con ese fin. En las investigaciones, establecer como hipótesis de investigación, la posible responsabilidad o participación de la persona procesada penalmente por el delito por el respecto del cual la víctima está reclamando justicia

En el marco del proceso penal, que las autoridades judiciales y la Fiscalía, hagan aclaraciones específicas y claras a las personas procesadas, sobre la obligación de respetar a las víctimas, no agredirlas, ni hacer declaraciones infundadas o tendenciosas que puedan agravar su situación de seguridad. Tanto en el sistema de Naciones Unidas 4.23, como en la generalidad de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se solicita al Estado, como parte de las medidas de protección, la investigación de los hechos tanto a nivel penal como disciplinario. Dicha investigación debe iniciarse de oficio, y no depende de la denuncia interpuesta

4.22 Corte Interamericana de Derecho Humanos, caso de la masacre de la Rochela vs. Colombia.

4.23 El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas determinó que el Estado colombiano era responsable por no adoptar medidas adecuadas de protección, incluyendo la investigación de los hechos que generaron el atentado y exilio del sindicalista Jiménez Vaca en 1988. O.N.U., Comité de Derechos Humanos, caso Jiménez Vaca vs. Colombia, comunicación nº 859/1999, 15 de abril de 2002, CCPR/C/74/D/859/1999, párr. 7.2.





por la persona afectada con la situación de riesgo <sup>4.24</sup>.

- La adopción de las medidas preventivas deben ser específicas, de acuerdo a la persona a proteger y los hechos que generaron el riesgo. Así, el *principio de exhaustividad* en el análisis del riesgo implica, por consiguiente, que si el riesgo al que se encuentra sometida una persona es el riesgo de una detención arbitraria o ilegal debe, por ejemplo, contemplarse medidas que neutralicen dicha situación <sup>4.25</sup>. Igualmente, si el riesgo de una persona se deriva de declaraciones estigmatizantes de autoridades públicas, que señalan a las personas en riesgo como simpatizantes o miembros de grupos armados ilegales, se deben suspender y rectificar dichas declaraciones <sup>4.26</sup>.
- Destitución o control disciplinario de funcionarios comprometidos en los hechos denunciados cuando quien denuncia el hecho o el testigo es una persona que trabaja bajo su subordinación. Esto se debe a que en casos de corrupción, además de la amenaza a la vida, puede ser más frecuente el acoso de los testigos en el trabajo, amenazas encubiertas de represalias, destitución o acciones similares (Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención de Mérida, 2003).

#### 4.4.2. Medidas de protección física

En relación con las medidas de protección ya existentes se propone diseñarlas e implementarlas con las siguientes condiciones:

##### a. Para medidas de autoprotección, rondas de la policía:

- En los cursos de autoprotección se deberá enseñar a las mujeres el riesgo específico de ser víctimas de violencia sexual, los derechos que tienen en caso de presentarse y los mecanismos previstos por el programa para su prevención.
- El programa deberá capacitar a los policías encargados de realizar las rondas en los derechos humanos de las mujeres.
- El programa deberá dar instrucciones precisas a los policías encargados de realizar las rondas, para que se abstengan de ejercer cualquier tipo de práctica de violencia

4.24 En un caso en que se solicitaba el cumplimiento de medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte señaló: “Y en este mismo sentido resalta que por su mandato constitucional la Fiscalía General de la Nación es una de las instancias ejecutoras a nivel interno de las medidas cautelares adoptadas por la CIDH, particularmente en lo que se refiere a la investigación penal de los hechos denunciados y en lo referente al programa de protección de víctimas y testigos. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación como órgano de control de la actividad de la Administración Pública, defensor de los derechos humanos y en su calidad de investigador en materia disciplinaria está llamada a ejecutar en el orden interno las medidas cautelares decretadas por la CIDH en lo que se refiere a la prevención de las violaciones a los derechos fundamentales y a la investigación de los hechos que constituyan violaciones graves a los mismos y al DIH”. Corte Constitucional, sentencia T-558 de 2003, M.P.: Clara Inés Vargas. Ver también: Corte Constitucional, sentencia T-786 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

4.25 Ver: Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2004, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, citada anteriormente.

4.26 En un caso llevado ante la Corte Constitucional, el Presidente de la República había formulado declaraciones referentes a organizaciones de derechos humanos que, en el parecer de aquellas, las ponían en riesgo, pues señalaba que algunas de ellas actuaban para favorecer intereses de grupos terroristas. En aquella ocasión la Corte negó la tutela por no haber considerado probado contra quién específicamente iban dirigidas las declaraciones presidenciales. Sin embargo, la Corte llamó la atención sobre el hecho de que tales declaraciones aumentaban el riesgo de personas en circunstancias de riesgo preexistentes por su trabajo. Corte Constitucional, sentencia T-1191 de 2004, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.





o acoso sexual en contra de las mujeres titulares de la protección, o de cualquier otro miembro del núcleo familiar.

**b. En caso de reubicación:**

- En ningún caso el núcleo familiar protegido podrá compartir sede de protección transitoria con miembros de grupos armados.
- La infraestructura de los lugares de acogida transitoria del programa de protección que se brindan mientras la persona se reubica, deberá ser adecuada para dividir núcleos familiares de otros, evitando siempre el hacinamiento.

**c. En caso de incorporación (inclusión en una sede del programa)**

- En ningún caso el núcleo familiar protegido podrá compartir sede de protección con miembros de grupos armados.
- La infraestructura de los lugares de acogida del programa de protección deberá ser adecuada para dividir núcleos familiares de otros, evitando siempre el hacinamiento.

Además de las medidas contempladas en la legislación actual, se proponen medidas de protección a organizaciones acompañantes y a quienes ejercen representación judicial, tales como la protección de sede, la protección de información relativa al caso, y la protección física de las personas y organizaciones que acompañan y representan a las víctimas. En el caso de las 10 mujeres entrevistadas, tres manifestaron que las organizaciones que las acompañan han recibido amenazas.

Las medidas de protección deberán ser oportunas, específicas, adecuadas y eficientes para la protección de la víctima o testigo. Durante su diseño y decisión se contará con la participación de la persona que será protegida, quien en todo caso debe autorizar la medida de protección que se establezca. No se deben adoptar medidas que generen un riesgo mayor para la víctima o el testigo. En todo caso, se deben seguir los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional, según la cual, la medida debe ser:

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

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

*(iii) adecuada temporalmente, es decir, que se mantenga en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que se pretende conjurar – lo cual no obsta para que las autoridades competentes, con base en estudios de seguridad serios y detallados, concluyan que una determinada medida de protección ha dejado de ser necesaria en atención a la realidad del riesgo*





*que pesa sobre su beneficiario. Al momento en que se asigne una medida de protección en respuesta a la activación de la presunción de riesgo recién descrita, la autoridad competente debe justificar expresamente ante el beneficiario porqué su medida cumple con los requisitos de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal” 27.*

Además, se deben enfrentar las dificultades que se han presentado en otros programas de protección, en particular los siguientes:

*“(i) asignación de medidas que no son coherentes con el nivel de riesgo arrojado por los estudios técnicos pertinentes, bien sea porque corresponden a un nivel de riesgo superior al que se dictamina en dichos estudios, o porque no responden a la magnitud de tal amenaza;*

*(ii) adopción de medidas que no guardan correspondencia con la realidad de las condiciones de vida de las personas que solicitan protección, específicamente en los casos en que se entregan los folletos pre-impresos de medidas de autoseguridad y autoprotección, entre las cuales se cuentan varias que presuponen una alta capacidad económica por parte de la persona que las debe implementar y que, por lo mismo, resultan ajenas por completo a la situación de las personas desplazadas por la violencia;*

*(iii) demoras recurrentes entre el momento de adopción de las medidas y su implementación efectiva, las cuales pueden llegar hasta varios meses y se reflejan en situaciones en las cuales se ha informado de manera informal a los peticionarios que fueron aprobadas determinadas medidas protectoras a su favor, pero éstas no se materializan en la práctica;*

*(iv) problemas reiterativos en la continuidad y el seguimiento de estas medidas, que a menudo son suspendidas o terminadas sin justificación, o no son objeto de prórroga cuando las circunstancias de riesgo afrontadas por sus beneficiarios así lo ameritan – lo cual en varios casos ha llevado a los afectados a regresar al lugar de origen de la amenaza, incrementando así su nivel de riesgo y desvirtuando la efectividad de las medidas adoptadas;*  
*y*

*(v) a menudo la adopción de estas medidas obstaculiza el desarrollo de las actividades cívicas, comunitarias y de promoción de los derechos de los desplazados realizadas ordinariamente por sus beneficiarios, con incidencia directa sobre la organización y la participación de la población desplazada como un todo”.*

En relación con el segundo punto, se debe tener en cuenta que varias mujeres consultadas se quejaron de que las medidas resultaban ostentosas o muy llamativas, en la medida en que no correspondían a su estrato socioeconómico o a sus condiciones de vida, por lo cual les generaban mayores riesgos o, en todo caso, incomodidad.

4.27 Corte Constitucional, auto 200 de 2007, en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.



#### 4.4.3. Medidas de protección para facilitar participación en el proceso penal

Las medidas que se proponen a continuación deben ser decididas por la autoridad judicial a cargo del proceso dependiendo del estado del mismo. Las medidas que se propone adoptar en este campo son las siguientes:

- Testimonio por video conferencias, televisión en circuito cerrado y la utilización exclusiva de medios de transmisión de la voz .
- Recepción de testimonios en Estados externos con apoyo del Estado requerido o, traslado del testigo al Estado requirente para que el testigo brinde su testimonio con un salvoconducto que lo salvaguarda de ser detenido o enjuiciado por delitos anteriores a la salida del Estado requirente; ser requerido para declarar o dar testimonio no especificado en la solicitud; y ser detenido o enjuiciado con base en la declaración que preste, excepto en caso de desacato o falso testimonio.
- Excepciones a la publicidad del proceso penal para preservar los intereses de la justicia y juicio a puerta cerrada, en particular, cuando se trate de delitos que comprometan a niños y niñas o casos de violencia sexual.
- Posibilidad de que el Fiscal no presente pruebas o información dadas por el testigo, sino más bien un resumen de esas, cuando la divulgación de las pruebas o información entrañe peligro grave para la seguridad del testigo y su familia.
- Prohibición al fiscal, a la defensa o a cualquier otro participante en el procedimiento, de divulgar esa información a terceras personas.
- Evitar el contacto entre víctima y procesado.
- Espacios de espera reservados sólo para víctimas.
- Se tendrán en cuenta las razones que puedan impedir o dificultar la participación de la víctima o testigo en las diligencias y se adoptarán correctivos para propiciar que su participación no se vea obstaculizada.
- Asegurar la cadena de custodia de la prueba, especialmente en casos de personas desaparecidas, en los que la ubicación o denuncia del paradero genera el riesgo de la víctima y acrecienta su nivel de riesgo.
- Representación judicial para que, a través de la Defensoría del Pueblo, se garantice que sus intereses serán tenidos en cuenta en los procesos judiciales
- Garantizar que los fiscales y funcionarios judiciales no les den un trato privilegiado a los agresores. Esto genera desconfianza en la justicia y agrava su situación de riesgo debido a la falta de respaldo institucional.
- Revisión de la evaluación del riesgo en función del estado del proceso judicial.



- Adopción de condiciones logísticas y administrativas de realización de las diligencias judiciales de manera que estas no agraven la situación de riesgo. Por ejemplo, protección a las víctimas en el momento de salir de las diligencias, proporcionar transporte hasta lugares seguros y establecer horarios que impidan que las víctimas salgan en horas de la noche de las diligencias. Esto se debe a que, en la actualidad, las víctimas que asisten a las versiones libres de justicia y paz deben salir en horas de la noche a tomar transporte público y, en algunos casos, transporte intermunicipal.
- Además, en los casos de violencia de género y particularmente, de violencia sexual los mecanismos de protección deben ser reforzados. Se deben contemplar y poner en práctica mecanismos para que la víctima pueda acudir a la justicia sin tener que enfrentar el riesgo de sentirse “nuevamente violada” <sup>4.28</sup>. En es marco, además de las excepciones a la publicidad, es indispensable, la aplicación de estándares probatorios internacionales, en casos de violencia sexual referidos al consentimiento y a que la honorabilidad y comportamiento sexual anterior de las víctimas no sean tenidos en cuenta como prueba, o que la falta de resistencia física pueda utilizarse para inferir el consentimiento de la víctima <sup>4.29</sup>.

Por último, se propone adoptar como lineamiento que la no participación de la víctima o el testigo en el proceso judicial debido a que no se ha concedido una medida de protección, o esta no ha sido aceptada por la víctima o testigo, constituye un impedimento de fuerza mayor, por lo que no puede acarrear consecuencias procesales adversas a los intereses de la víctima.

#### 4.5. Medidas de asistencia

Las medidas de asistencia deben tener en cuenta las necesidades de la persona protegida, incluyendo sus necesidades económicas, de salud y educación de ella y las personas que dependan de ella.

En esta materia, como aspectos generales, se propone:

- Promover una reforma legal para que la información de víctimas y testigos cubiertas en el programa no sea indispensable para su afiliación al sistema de seguridad social. Se ha determinado que una de las situaciones que más pone en riesgo a las personas protegidas es el hecho de que su información se encuentren en las bases de datos del sistema de seguridad social, a la que tiene acceso un gran número de personas. Esas bases de datos, en ocasiones, son usadas como una forma de identificar el paradero de las personas protegidas.

4.28 Así por ejemplo, la Sala de Primera Instancia del Tribunal Penal de la Ex Yugoslavia, en el Caso Tadic, señaló que “generalmente la violación y los crímenes sexuales tienen consecuencias devastadoras particulares que, en algunas circunstancias, tienen un impacto perjudicial permanente sobre la víctima. (...) Además, las prácticas y los procedimientos de las cortes nacionales durante los juicios, han agravado la experiencia traumática de las víctimas de estos crímenes. Las mujeres que han sido violadas y buscaron justicia en el sistema legal, comúnmente comparan esta experiencia como ser violadas por segunda vez”. De esta manera, es indispensable imponer medidas para prevenir nuevos traumas en las víctimas y testigos de violencia sexual. (Véase Tadic, IT-94-1, 10 de agosto de 1995, párrafo 46).

4.29 Citar reglas de procedimiento y prueba de la CPI y jurisprudencia constitucional.



- La mayoría de las legislaciones exigen confidencialidad en la información del programa, siempre que no entre en conflicto con solicitudes de información justificadas ni con procedimientos de auditoría de los propios programas <sup>4.30</sup>. Un obstáculo que suele existir para la confidencialidad es el relacionado con las deudas civiles que puede tener la persona a proteger con terceros. Lo que se ha hecho en algunos lugares es que, al ingresar en el programa, se informa a la autoridad encargada sobre las deudas con terceros que tiene la persona a proteger, y se procura el pago de todas las obligaciones antes de que el testigo sea admitido en el programa para evitar que se formulen solicitudes de información a la autoridad de protección <sup>4.31</sup>. En todo caso, parece recomendable, establecer la obligación de la autoridad de protección de revelar cualquier dato de la persona protegida.
- Establecimiento, a través de convenios, de programas de intercambio con instituciones donde personas amenazadas, cuando eran miembros de organizaciones, puedan ser reubicadas y continuar su trabajo. Esta medida sería aplicable en los casos en que no genere un riesgo mayor para la víctima.

A continuación se desarrollarán algunas medidas de atención y asistencia específica que parecerían ser recomendables en un programa de protección con enfoque diferencial de género. En el auto 092 de 2008, mencionado antes, la Corte Constitucional identificó 18 aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres. No sobra recordar que una de las medidas de protección de los programas consiste en la reubicación, que implica el desplazamiento de las mujeres. Por consiguiente, en el diseño de medidas asistenciales de un programa de protección con enfoque diferencial de género se deben tener en cuenta estos aspectos, sin perjuicio de que varios de ellos son aplicables a mujeres en situación de riesgo, en general, aun cuando no han sido reubicadas, es decir, aún cuando no se encuentran en una situación asimilable a la del desplazamiento. A continuación se presentan algunas medidas que se pueden implementar en el programa de acuerdo a ese fin.

#### **4.5.1. En aras de prevenir y enfrentar la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual.**

- a. Lugares de reubicación seguros exclusivos para las mujeres y donde no tengan contacto con miembros (desmovilizados o testigos) del grupo armado que amenazó a la mujer.
- b. Sanciones disciplinarias muy graves a funcionarios o escoltas acusados de violencia sexual.
- c. En la información suministrada a las mujeres o núcleos que ingresan al programa de protección en cualquiera de sus modalidades, debe incluirse información sobre el

4.30 Progeco – Unión Europea, Pablo Elías González Monguí y Álvaro Sanabria Duque, Informe “Estrategia y estructura estatales para la prestación de servicios de protección a las víctimas, testigos, operadores judiciales y otros usuarios, en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario”, marzo de 2008.

4.31 Progeco – Unión Europea, Pablo Elías González Monguí y Álvaro Sanabria Duque, Informe “Estrategia y estructura estatales para la prestación de servicios de protección a las víctimas, testigos, operadores judiciales y otros usuarios, en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario”, marzo de 2008.





derecho que tienen a solicitar protección al programa en caso de ocurrir actos de violencia sexual o de temer su ocurrencia (incluyendo la violencia sexual conyugal y la cometida por funcionarios del programa).

- d. Es necesario que se incorpore como causal de sanción disciplinaria consistente en destitución e inhabilidad (en los términos del artículo 45.1 de la ley 734 de 2002), la ocurrencia de cualquiera de las conductas descritas por el Código Penal en el título IV sobre delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales.
- e. El programa de protección deberá habilitar mecanismos de denuncia a través de los cuales la mujer pueda poner en conocimiento de instancias superiores del programa, hechos de violencia sexual o de acoso sexual <sup>4.32</sup> cometidos por los agentes encargados de la protección. Esto, con el fin de estimular la denuncia de estos hechos y que la activación de los mecanismos previstos en la ley no dependa de la misma persona que cometió la violencia contra la mujer.
- f. Todos los policías y demás agentes encargados de brindar protección, deberán contar con capacitación en derechos humanos de las mujeres y prevención en violencia sexual.
- g. En todo caso de ingreso de nuevos miembros al programa de protección, se tendrá en cuenta su conocimiento en estas temáticas y en caso de no tenerlas, deberán ser suministradas por el programa antes de iniciar sus labores.

En los casos en que la persona protegida hubiere sido víctima de violencia sexual:

- a. El programa deberá procurar profesionales de ambos sexos de psicología, derecho y medicina con formación en derechos de las mujeres y experiencia en tratamiento de violencia sexual, quienes deberán estar al alcance de las mujeres protegidas, sin ningún tipo de intermediación o sin tener que informar el motivo de consulta al programa.
- b. El servicio de psicología deberá ser prestado por profesionales, con experiencia de trabajo en psicología clínica, con enfoque de género y experiencia en violencia sexual. A éste servicio podrán acceder todos los miembros del núcleo familiar. En cada caso, la beneficiaria/o podrán decidir el sexo de la persona que desean las atiendan.
- c. El servicio médico deberá ser prestado por profesionales, con enfoque de género, con experiencia en violencia sexual y conocedores de los efectos legales de sus tratamientos y de los protocolos y guías aprobados por Medicina Legal. En cada caso, la beneficiaria/o podrán decidir el sexo de la persona que desean las atiendan.
- d. El servicio legal deberá ser prestado por profesionales, con enfoque de género, con

4.32 El delito de acoso sexual fue creado mediante Proyecto de Ley 302 de 2007 Cámara - 171 DE 2006 Senado acumulado con el proyecto de ley 98 de 2006 Senado "Por la cual se dictan normas de Sensibilización, Prevención y Sanción de formas de violencia y discriminación contra las Mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones". Aunque esta ley no ha sido aún sancionada por el Presidente, deben considerarse sus disposiciones porque (i) sólo falta un trámite para que sea ley y (ii) todas las entidades del Estado están obligadas a impedir que hechos de acoso sexual ocurran por parte de sus agentes.





experiencia en violencia sexual, conocedores de la normativa que ampara a las mujeres contra toda forma de violencia y de los procedimientos para la interrupción voluntaria del embarazo.

- e. Si el programa no cuenta con profesionales especializadas en estas temáticas, estará en la obligación de brindar capacitación en estas materias. La capacitación deberá contar con la aprobación del Fiscal General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Actuación cuando ha ocurrido violencia sexual estando incluida en un programa de protección (la violencia sexual no necesariamente debe haber ocurrido por agentes del programa o estar relacionada con los hechos que motivaron la inclusión en el programa):

- a. **En caso de que algún funcionario del programa de protección incurra en cualquiera de las conductas tipificadas por el Código Penal en el título IV sobre delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales:**

- Se dará aviso inmediato a la Fiscalía General de la Nación para iniciar el proceso penal correspondiente, procurando en todo caso evitar que la mujer sea revictimizada. Para ello, la comunicación remitida a la Fiscalía deberá ser reservada y ningún funcionario del programa, distinto a aquellos que conocen directamente el caso, deberá conocer los hechos de violencia sexual.
- El incumplimiento de esta reserva, deberá traer como consecuencia sanciones disciplinarias para el funcionario que la incumpla.
- En todo caso e independientemente de la remisión a la Fiscalía, se dará aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación con el fin de aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes.
- El director/a del programa de protección que conozca de la comisión de cualquiera de las conductas descritas, de manera inmediata ordenará que el funcionario que haya cometido la conducta no pueda tener acceso ni ningún tipo de cercanía a la víctima durante todo el tiempo que cuente con las medidas de protección.

- b. **En caso de que algún funcionario del programa de protección incurra en hechos de acoso sexual, mientras se sanciona la ley:**

- El director/a del programa de protección de manera inmediata ordenará que el funcionario que haya cometido la conducta no pueda tener acceso ni ningún tipo de cercanía a la víctima durante todo el tiempo que cuente con las medidas de protección.

- c. **En caso de que la violencia sexual sea cometida al interior de la familia o por cualquier otra persona y sea puesta en conocimiento del programa de protección:**

- El programa deberá ofrecer a la víctima los servicios de psicología, derecho y





medicina.

- El programa deberá dar aviso inmediato a los profesionales de psicología, derecho y medicina, para que si la mujer lo desea, le brinden una asistencia inmediata e integral. En estos casos, únicamente se procederá conforme a la voluntad de la víctima, en el entendido de remitir los profesionales del sexo que la víctima desee y sólo los que ella solicite.
- El programa dará aviso inmediato a la Fiscalía General de la Nación, procurando en todo caso evitar que la mujer sea revictimizada. Para ello, la comunicación remitida a la Fiscalía deberá ser reservada y ningún funcionario del programa, distinto a aquellos que conocen directamente el caso, deberá conocer los hechos de violencia sexual.
- El incumplimiento de esta reserva, deberá traer como consecuencia sanciones disciplinarias para el funcionario que la incumpla.
- El programa deberá realizar convenios con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que, si es necesario, sus funcionarios se trasladen a los lugares donde se encuentran las víctimas para realizar los trámites de ley.
- En todos los casos en los que la víctima consienta, el programa de protección deberá velar porque se le atienda en salud, de manera prioritaria, y se le practiquen los exámenes y tratamientos de enfermedades de transmisión sexual, así como la provisión de antirretrovirales por riesgo de VIH/Sida.

**d. Para medidas de autoprotección, rondas de la policía y reubicación (por fuera de las sedes del programa):**

- El programa de protección acompañará a la víctima protegida a todos los trámites ante la Fiscalía General de la Nación, la Comisaría de Familia, Medicina Legal u otras entidades.
- En caso de no ser posible dicho acompañamiento, la autoridad deberá fundamentar la razón y, en todo caso, deberá velar porque se adopten medidas de protección idóneas para evitar su repetición.
- Las autoridades de protección deberán velar porque los hechos no se repitan mientras la víctima continúe vinculada al programa de protección.
- Si la medida de protección adoptada por la Fiscalía o la Comisaría de Familia consistiese en desalojo de la casa por parte del agresor u ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, el programa de protección deberá velar por el estricto cumplimiento de estas órdenes.





e. **En caso de reubicación (mientras dura el tránsito en las sedes del programa) y de incorporación (inclusión en una sede del programa):**

- El programa de protección facilitará que funcionarios de la Fiscalía, Comisarías de Familia, Medicina Legal, entre otras entidades, acudan al lugar donde se encuentra la víctima, con el objeto de realizar todos los trámites a que haya lugar y adoptar las medidas de protección que considere necesarias.
- En todos los casos, sin excepción, el programa de protección acompañará a la víctima protegida a todos los trámites ante la Fiscalía General de la Nación, la Comisaría de Familia, Medicina Legal u otras entidades.
- Si la víctima lo desea, el programa de protección deberá acompañarla a realizarse la interrupción voluntaria del embarazo, velando en todo caso que éste se practique sin dilaciones.
- Las autoridades de protección deberán velar porque los hechos no se repitan mientras la víctima continúe vinculada al programa de protección.
- Si la medida de protección adoptada por la Fiscalía o la Comisaría de Familia consistiese en desalojo de la casa por parte del agresor u ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, el programa de protección deberá remitir al agresor a otra sede del programa, dando estricto cumplimiento a lo dispuesto por la autoridad.
- La víctima tendrá derecho a solicitar cambio de profesional en medicina, psicología y derecho, especialmente cuando considere que no son los adecuados para dar tratamiento a los hechos de violencia sexual de que fue víctima.

**4.5.2. Para prevenir y enfrentar la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género**

a. **Medidas generales**

- El programa de protección está en la obligación de dictar directrices claras a los funcionarios encargados de suministrar la protección, en el sentido de evitar ejercer actos discriminatorios contra las mujeres por el hecho de serlo.
- Los funcionarios encargados de la protección deberán atender todas las solicitudes y consultas elevadas por las mujeres, de acuerdo con los parámetros establecidos por el programa, sin descartarlos por su condición de mujeres.
- Desde el momento en que se ingrese al programa, éste deberá alertar a las personas incluidas sobre la prohibición de cometer actos delictivos, de manera particular, hechos de violencia sexual. Además, deberá informar las consecuencias de la ocurrencia de estos hechos, entre otras, el traslado del agresor a un lugar distinto del que se encuentre la víctima.



**b. Para prevenir y enfrentar la violencia intrafamiliar:**

- El programa debe estar en capacidad de brindar acceso a las mujeres a mecanismos de protección frente a violencia intrafamiliar, puede ser a través de convenios especiales con otras instituciones, de manera que las mujeres no tengan que desplazarse hasta comisarías de familia para pedir protección frente a este tipo de riesgos, sino que los funcionarios se desplacen hasta lugares en que ellas se encuentran, de manera que el acceso a la protección no les implique el agravamiento de su situación de riesgo (jornadas domiciliarias).
- En la información suministrada a las mujeres o núcleos que ingresan al programa de protección en cualquiera de sus modalidades, debe incluirse información sobre el derecho que tienen a solicitar protección al programa en caso de ocurrir actos de violencia intrafamiliar o comunitaria o de temer su ocurrencia.
- Desde el momento en que se ingrese al programa, éste deberá alertar sobre la prohibición de cometer actos delictivos, de manera particular, hechos de violencia intrafamiliar. Además, deberá informar las consecuencias de la ocurrencia de estos hechos, entre otras, el traslado del agresor a un lugar distinto del que se encuentre la víctima.
- Las autoridades de policía y, en general, los programas de protección, deben contar con directrices claras orientadas a atender de manera oportuna y adecuada, el riesgo de violencia intrafamiliar. En ellas, explícitamente deberá informarse que la violencia intrafamiliar es una violación a los derechos humanos de las mujeres, que no es un asunto privado de la familia y que, en consecuencia, requiere en todos los casos de la intervención del Estado.
- El riesgo de violencia intrafamiliar debe incluirse explícitamente en los decretos y resoluciones que desarrollen los programas de protección, incluyendo los protocolos de actuación de acuerdo con lo recomendado en este documento.
- El programa de protección deberá habilitar mecanismos de denuncia a través de los cuales la mujer pueda poner en conocimiento de instancias superiores del programa, hechos de violencia intrafamiliar.
- El programa deberá procurar profesionales de ambos sexos de psicología, derecho y medicina con formación en derechos de las mujeres y experiencia en tratamiento de violencia intrafamiliar, quienes deberán estar al alcance de las mujeres protegidas, sin ningún tipo de intermediación o sin tener que informar el motivo de consulta al programa.
- El programa deberá capacitar a todos los miembros del programa sobre el significado de la violencia intrafamiliar y los mecanismos de prevención y protección previstos en la ley.



**c. Para medidas de autoprotección, rondas de la policía y reubicación (por fuera de las sedes del programa):**

- En los cursos de autoprotección se deberá enseñar a las mujeres los derechos que tienen en caso de ser víctimas de violencia intrafamiliar.
- El programa deberá capacitar a los policías encargados de realizar las rondas y el seguimiento en atender hechos de violencia intrafamiliar, especialmente para no descartar su ocurrencia o ser indiferente en caso de ser informado.
- En los casos de reubicación, el programa deberá orientar al núcleo familiar sobre el lugar que considera adecuado, teniendo en cuenta criterios de seguridad y, de manera particular, evaluando la ocurrencia de hechos de violencia comunitaria contra las mujeres, de acuerdo con las bases de datos de la policía, de la Fiscalía y del ICBF.

**d. En caso de reubicación (mientras dura el tránsito en las sedes del programa) y de incorporación (inclusión en una sede del programa):**

- Desde el traslado del núcleo familiar a las sedes del programa, se alertará sobre la prohibición de ejercer actos de violencia intrafamiliar y el deber del programa de alertar a las autoridades competentes para que adopten las medidas del caso.
- Todas las personas del núcleo familiar podrán solicitar al programa el servicio de psicología, de manera preventiva, incluso para terapias de familia. Este servicio deberá ser prestado de acuerdo con las necesidades de cada miembro del núcleo y del núcleo en general, prestando especial atención a la prevención de la violencia intrafamiliar.

**e. Actuación cuando ha ocurrido violencia intrafamiliar estando incluida en un programa de protección, medidas generales:**

- El programa deberá ofrecer a la víctima los servicios de psicología, derecho y medicina.
- El programa deberá dar aviso inmediato a los profesionales de psicología, derecho y medicina, para que si la mujer lo desea, le brinden una asistencia inmediata e integral. En estos casos, únicamente se procederá conforme a la voluntad de la víctima, en el entendido de remitir los profesionales del sexo que la víctima desee y sólo los que ella solicite.
- El programa dará aviso inmediato a la Comisaría de Familia, procurando en todo caso evitar que la mujer sea revictimizada. Para ello, la comunicación remitida a la Fiscalía deberá ser reservada y ningún funcionario del programa, distinto a aquellos que conocen directamente el caso, deberá conocer los hechos de violencia intrafamiliar.





- El incumplimiento de esta reserva, deberá traer como consecuencia sanciones disciplinarias para el funcionario que la incumpla.
- El programa deberá realizar convenios con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que, si es necesario, sus funcionarios se trasladen a los lugares donde se encuentran las víctimas para realizar los trámites de ley.
- Los funcionarios de policía que brinden la protección, darán estricto cumplimiento, según sea el caso, a lo ordenado en el artículo 20 de la ley 294 de 2006:

*“Las autoridades de Policía prestarán a la víctima de maltrato intrafamiliar toda la ayuda necesaria para impedir la repetición de esos hechos, remediar las secuelas físicas y psicológicas que se hubieren ocasionado y evitar retaliaciones por tales actos. En especial, tomarán las siguientes medidas:*

*a) Conducir inmediatamente a la víctima hasta el centro asistencial más cercano, aunque las lesiones no fueren visibles;*

*b) Acompañar a la víctima hasta un lugar seguro o hasta su hogar para el retiro de las pertenencias personales, en caso de considerarse necesario para la seguridad de aquella;*

*c) Asesorar a la víctima en la preservación de las pruebas de los actos de violencia y;*

*d) Suministrarle la información pertinente sobre los derechos de la víctima y sobre los servicios gubernamentales y privados disponibles para las víctimas del maltrato intrafamiliar*

*PARÁGRAFO. Las autoridades de policía dejarán constancia de lo actuado en un acta, de la cual se entregará copia a la persona que alegue ser víctima del maltrato. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta sancionable con destitución”.*

**f. Actuación cuando ha ocurrido violencia intrafamiliar estando incluida en un programa de protección, para medidas de autoprotección, rondas de la policía y reubicación (por fuera de las sedes del programa):**

- El programa de protección acompañará a la víctima protegida a todos los trámites ante la Fiscalía General de la Nación, la Comisaría de Familia, Medicina Legal u otras entidades.
- En caso de no ser posible dicho acompañamiento, la autoridad deberá fundamentar la razón y, en todo caso, deberá velar porque se adopten medidas de protección idóneas para evitar su repetición.
- Las autoridades de protección deberán velar porque los hechos no se repitan mientras la víctima continúe vinculada al programa de protección.
- Si la medida de protección adoptada por la Fiscalía o la Comisaría de Familia consistiese en desalojo de la casa por parte del agresor u ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima,



el programa de protección deberá velar por el estricto cumplimiento de estas órdenes.

**g. Actuación cuando ha ocurrido violencia intrafamiliar estando incluida en un programa de protección, en caso de reubicación (mientras dura el tránsito en las sedes del programa) y de incorporación (inclusión en una sede del programa):**

- Una vez conocidos los hechos de violencia intrafamiliar, especialmente cuando se trate de violencia conyugal, el programa de protección, de manera preventiva y mientras la autoridad competente decide las medidas de protección, trasladará inmediatamente al agresor a otra sede del programa, con el fin de evitar la repetición de los hechos.
- El programa de protección facilitará que funcionarios de la Fiscalía, Comisarías de Familia, Medicina Legal, entre otras entidades, acudan al lugar donde se encuentra la víctima, con el objeto de realizar todos los trámites a que haya lugar, procurar las fórmulas de solución y adoptar las medidas de protección que considere necesarias.
- En todos los casos, sin excepción, el programa de protección acompañará a la víctima protegida a todos los trámites ante la Fiscalía General de la Nación, la Comisaría de Familia, Medicina Legal u otras entidades.
- Las autoridades de protección deberán velar porque los hechos no se repitan mientras la víctima continúe vinculada al programa de protección.
- Si la medida de protección adoptada por la Fiscalía o la Comisaría de Familia consistiese en desalojo de la casa por parte del agresor u ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, el programa de protección deberá remitir al agresor a otra sede del programa, dando estricto cumplimiento a lo dispuesto por la autoridad.

**4.5.3. Para prevenir y enfrentar el desconocimiento y vulneración del derecho a la salud de las mujeres y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes**

**a. Medidas de prevención:**

- Acceso a programas de divulgación en materia de derechos sexuales y reproductivos y acceso gratuito a mecanismos de planificación familiar, puede ser a través de convenios con otras entidades, incluso a través de jornadas domiciliarias.
- Acceso a programas específicos a mujeres gestantes y lactantes, incluyendo atención médica, atención psicológica, apoyo durante la lactancia, y suministro de productos básicos para el cuidado y la alimentación a la madre y del niño o niña, incluso a través de jornadas domiciliarias.



- Desde el primer momento, debe informarse sobre el derecho que tiene la mujer a la anticoncepción de emergencia y la interrupción del embarazo en caso de presentarse hechos de violencia sexual, en los términos establecidos en la sentencia C-355 de 2006.
- El programa de protección deberá al momento del ingreso, suministrar información relacionada con los servicios de salud a que tienen derecho, en particular, con sus derechos sexuales y reproductivos.
- El programa deberá ofrecer métodos de anticoncepción que en el caso de las medidas de reubicación (mientras dura el tránsito en las sedes del programa) y de incorporación (inclusión en una sede del programa) deberán ser gratuitos.
- El programa deberá resolver en el menor tiempo posible, la afiliación de los núcleos familiares a empresas prestadoras de salud, de tal forma que se garanticen su seguridad y la idoneidad del servicio.
- Suministro de programas de recreación a los núcleos familiares incluidos en medida de reubicación (mientras dura el tránsito en las sedes del programa) y de incorporación (inclusión en una sede del programa).

**b. Medidas de atención:**

- Todas las mujeres que se encuentren incluidas en el programa de protección, especialmente si se trata en las medidas de reubicación (mientras dura el tránsito en las sedes del programa) y de incorporación, tendrán derecho a que el programa les facilite su acceso a exámenes de citología, mamografía, enfermedades de transmisión sexual, osteoporosis y atención a la menopausia.
- En caso de requerir tratamientos para cualquier enfermedad de ellas y sus hijos e hijas, el programa velará porque los medicamentos requeridos sean suministrados de manera oportuna y en las dosis exigidas por el especialista.
- En el caso de mujeres gestantes, el programa de protección facilitará el acceso de la mujer a todos los cursos, exámenes y tratamientos necesarios de acuerdo con su estado.
- En el caso de mujeres gestantes y lactantes, el programa de protección en el caso de la medida de reubicación suministrará un subsidio adicional para el adecuado cuidado de la mujer y su hijo/a.

**4.5.4. Para enfrentar la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores.**

- a.** Acceso a programas de estabilización socioeconómica, de acuerdo a sus intereses,





procurando no reproducir estereotipos de género, que les de tiempo para atender sus actividades domésticas cuando es su interés y apoyo para el cuidado de personas a cargo con discapacidad o adultas mayores, puede ser en convenio con entidades especializadas.

**b.** Guarderías y colegios en condiciones de seguridad apropiadas.

**c.** El programa de protección deberá informar a las mujeres cabeza de familia sobre los programas destinados a ellas, en particular, aquellos referidos a su estabilización socioeconómica (vivienda, proyectos productivos, tierras, educación, créditos, etc.)

**d.** El programa de protección estudiará individualmente cada caso, teniendo en cuenta el rol que ejerce la mujer al interior del hogar. En aquellos casos en los que la mujer esté al cuidado de niños y niñas, de adultos mayores o de personas discapacitadas, que le impida trabajar, el programa deberá:

- Suministrar a la mujer un subsidio especial para la manutención de su hogar, o
- Suministrar una persona idónea que se encargue del cuidado de aquellos que dependen de la mujer, para que ésta pueda trabajar.

#### **4.5.5. Para prevenir y enfrentar la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica**

**a.** Programas de divulgación para la prevención de la trata de personas, a través de convenios con entidades especializadas.

**b.** Proyectos de estabilización socioeconómica y de empleabilidad que no den lugar a la explotación económica, ni a la reproducción de estereotipos de género.

**c.** Al ingreso del programa de protección, en particular en las medidas de reubicación e incorporación, se deberá informar que las labores domésticas deberán ser asumidas conjuntamente por todos los miembros de la unidad familiar. El programa de protección velará porque así sea.

**d.** Si el programa de protección conoce de explotación laboral contra cualquier miembro de la familia incluida en él, especialmente mujeres, deberá alertar a las autoridades competentes para que la explotación cese. En todo caso, se velará porque esa denuncia no ponga en riesgo el trabajo de la mujer.

**e.** El programa de protección deberá dar instrucciones precisas a sus agentes, para tener especial cuidado con la trata de personas y prevenir su ocurrencia.

#### **4.5.6. Para prevenir y enfrentar los obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo**

**a.** Convenios con entidades educativas en el sitio a donde es trasladada la persona, cuando es posible continuar en el sistema educativo sin poner en riesgo la seguridad.

**b.** Convenios con establecimientos educativos para que el traslado provisional de



establecimiento educativo, en caso de reubicación, no implique la pérdida del cupo.

**c.** Suministro de útiles escolares, uniformes y pago de costos académicos.

**d.** El programa deberá realizar convenios con las secretarías de educación de cada municipio (o por lo menos donde se encuentran principalmente las personas protegidas), con el fin de garantizar la disponibilidad de cupos educativos en cualquier momento del año.

**e.** Inmediatamente se decida el ingreso de un núcleo familiar, el programa deberá iniciar los trámites para obtener los cupos educativos para los niños y niñas, en lugares cercanos a su hogar, con los implementos de uniformes y útiles necesarios y en condiciones de seguridad.

**f.** En los casos de reubicación o de incorporación en los que se evalúe que por razones de seguridad no pueden acudir a jardines o colegios, el programa suministrará educación a domicilio para los niños y niñas en edad escolar.

**g.** El programa deberá realizar convenios con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), con el fin de facilitar el acceso a programas educativos a todas las personas que conforman el núcleo familiar. Se tendrá especial cuidado en no reproducir esquemas socioculturales de discriminación.

**h.** En todos los casos de adultas que no hayan terminado la primaria o el bachillerato y que deseen culminar sus estudios, el programa de protección facilitará su acceso a colegios de validación.

#### **4.5.7. Para prevenir y enfrentar los obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas**

**a.** Convenios con empresas y entidades del Estado para proveer empleo en condiciones de seguridad, dignidad y adecuada remuneración, que no reproduzca estereotipos de género.

**b.** Proveer apoyo para el cuidado de personas a cargo, con discapacidad o adultas mayores, puede ser en convenio con entidades especializadas.

**c.** El programa de protección contará con esquemas de ideación del proyecto de vida de quienes ingresen al mismo, de tal forma que la educación y proyectos productivos estén orientados a su realización. Para ello, deberá contarse con especialistas en la materia.

**d.** El programa de protección promoverá la aprobación de deducción de renta a los empleadores que ocupen a mujeres incluidas en el programa de protección, como una forma de estimular su contratación.

**e.** El programa deberá realizar convenios con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), con el fin de facilitar el acceso a programas educativos y bancos de empleo, siempre







velando por la protección de su seguridad.

f. El programa deberá suministrar apoyo para proyectos productivos a quienes hayan sido reubicadas, siempre orientando la viabilidad de los mismos y su sostenibilidad.

#### **4.5.8. Para prevenir y enfrentar los obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación**

a. Programas de retorno que propendan por la restitución de los bienes que hayan dejado al desplazarse, independientemente de que el titular haya sido su esposo o compañero y este haya sido asesinado.

b. El programa de protección deberá informar sobre los programas de acceso a la propiedad de la tierra y el patrimonio, en particular, los beneficios otorgados a las mujeres cabeza de familia.

El programa de protección deberá, en todos los casos de reubicación, informar y acompañar a las víctimas a realizar los trámites para la protección de sus bienes. Es importante recordar que esa protección no está vinculada con la inclusión de la persona en el registro único de población desplazada, ni debe contarse con títulos que demuestren la propiedad. La protección se eleva para propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes. El programa deberá orientar sobre la posibilidad de solicitar la protección de manera conjunta entre cónyuges o individual para la mujer, aún sin contar con los títulos, teniendo en cuenta que la mayoría de las mujeres sobrevivientes a la muerte o desaparición de su esposo o compañero no tienen la propiedad, posesión u ocupación del bien, pues esta se encontraba a nombre de ellos.

#### **4.5.9. Para prevenir y enfrentar los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas:**

a. Se propone que se realice una consulta con mujeres indígenas y afrodescendientes con la finalidad de que sean ellas quienes determinen los contenidos específicos del programa de asistencia.

b. De ser posible, reubicación en sus propias comunidades indígenas o afrodescendientes.

c. En todos los casos donde el núcleo o persona a proteger sea perteneciente a comunidades indígenas o afrodescendientes, el programa de protección deberá velar porque toda la información sea suministrada en la lengua que entiendan. Si es necesario, el programa deberá aportar traductores.

d. De manera particular, se deberá tener especial cuidado en que la información sobre los derechos de las mujeres sea entendida.

e. En estos casos, el programa de protección deberá consultar con las autoridades indígenas



si existen al interior de sus comunidades mecanismos de protección a los que las mujeres puedan ser sometidos. La elección del programa la hará la mujer solicitante y, en todo caso, es el Estado el responsable de proteger la vida, seguridad e integridad de las mujeres.

**4.5.10. Para prevenir y enfrentar la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.**

- a. Convenios de pasantías con organizaciones de mujeres para que la reubicación, de ser posible, no impida la continuidad de sus actividades en el lugar de reubicación.
- b. En aquellos casos en los que la mujer no sea reubicada y decida continuar con sus actividades de liderazgo, el programa de protección deberá habilitar mecanismos para que la mujer informe sobre las actividades que realizará, los lugares en los que estará y el tiempo que durará cada actividad, con el fin de obtener mayor protección por parte de las autoridades. En ningún caso, la mujer estará obligada a informar el contenido de sus actividades y esta información deberá ser remitida a una autoridad del orden departamental o nacional, de manera inmediata y por escrito, que de instrucciones claras y precisas para evitar su victimización. La no información de la mujer sobre las actividades a realizar, en ningún caso será causal de exclusión del programa.

**4.5.11. Para prevenir y enfrentar la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación:**

- a. Convenios de pasantías con organizaciones de mujeres para que la reubicación, de ser posible, no impida la continuidad de sus actividades políticas, cuando es el caso, en el lugar de la reubicación.
- b. Campañas de cedulaación, de inscripción especial para comicios electorales y establecimiento de mesas electorales en condiciones especiales de seguridad, para que no se impida el ejercicio su derecho al voto.
- c. Salvo que sea estrictamente necesario por razones de seguridad, la inclusión en los programas de protección no limitará el ejercicio del liderazgo de las mujeres y de su trabajo en espacios públicos y políticos. Frente a cualquier otra medida, siempre y cuando sea posible, se preferirá la habilitación de mecanismos de información de las actividades a autoridades nacionales y departamentales, para suministrar protección.

**4.5.12. Para prevenir y enfrentar el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición:**

- a. Acceso a medidas de protección que le permitan continuar participando en los procesos penales.
- b. Acceso a programas de formación y a información sobre sus derechos como víctimas y como mujeres, así como sobre mecanismos para ejercerlos.
- c. Diseño de un programa especial de Defensoría Pública para garantizar el acceso a





representación jurídica en condiciones de seguridad.

**d.** El programa de protección facilitará la comunicación, sesiones de trabajo y asesorías entre la víctima y sus representantes judiciales, en todos los momentos en que sea requerido.

**e.** Las víctimas de los procesos adelantados ante la ley 975 de 2005, tendrán derecho a acudir o disponer de mecanismos de participación efectiva en las versiones libres de los desmovilizados que consideren responsables de las violaciones a sus derechos o que puedan tener información importante para su esclarecimiento; así como en otras diligencias judiciales dentro y fuera del procedimiento de la ley 975. En todos los casos, los funcionarios del programa de protección deberán acompañar a la víctima en la sesión de versión libre.

**f.** Si no es posible el traslado de la víctima a los lugares en los que se adelantan las versiones libres, el programa de protección deberá acordar con la Fiscalía de conocimiento los mecanismos a través de los cuales la víctima podrá indagar al versionado y conocer los detalles de su versión. Medidas similares se deben adoptar para diligencias judiciales en las que las víctimas deban participar en otros procedimientos.

**g.** El programa de protección orientará a las mujeres y en general a las víctimas sobre su derecho a solicitar reparaciones. De manera particular, informará sobre los procedimientos establecidos en el decreto 1290 de 2008 sobre reparaciones administrativas, especialmente, sobre la posibilidad de reclamar reparación por hechos de violencia sexual. Si la víctima lo requiere, el programa de protección deberá brindar asesoría sobre el diligenciamiento del formulario y acompañará en todos los casos a la presentación de la solicitud. Si le son exigidos a la víctima documentos con que no cuenta y que están en otras entidades del Estado, el programa de protección deberá solicitar a nombre de la Fiscalía dichos documentos.

#### **4.5.13. Para asumir los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechas.**

**a.** Disposición de personal especializado en atención de situaciones traumáticas y, de ser del caso, en atención de violencia sexual.

**b.** La atención y acompañamiento psicosocial deberá ser prestado por profesionales de psicología, pudiendo la víctima escoger el sexo del profesional.

**c.** Los profesionales de psicología deberán tener experiencia en trabajo clínico, comprobar su conocimiento en derechos humanos de las mujeres, haber tenido experiencia en trabajo con mujeres, especialmente en asuntos de violencia sexual.

**d.** Las víctimas tienen derecho a cambiar de profesional de psicología, si consideran que la persona que las atiende no les ayuda a realizar el trabajo psicosocial que requieren. En estos casos, el programa de protección deberá suministrar el apoyo de otro profesional, sin indagar más allá de lo necesario por las razones que motivan el cambio.

**e.** El apoyo psicosocial deberá ser suministrado periódicamente, de acuerdo con las



necesidades de la persona solicitante, sin límite en el tiempo mientras dure inserta en el programa de protección.

f. El programa de protección contará con un número adecuado de profesionales de psicología de ambos sexos, que puedan atender a las necesidades de las personas protegidas sin sacrificar la calidad y temporalidad de la atención.

#### **4.5.14. Para prevenir y enfrentar los problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización:**

a. En todos los casos en que el programa de protección decida otorgar las medidas de reubicación o incursión, posibilitará la declaración en su calidad de personas desplazadas ante el Ministerio Público <sup>4.33</sup>.

b. La posibilidad de declarar el desplazamiento debe otorgarse incluso si la persona era desplazada antes de ser protegida, dado que se trata de un nuevo desplazamiento forzado.

c. El programa de protección velará por la notificación de la decisión de Acción Social de inclusión en el registro único de población desplazada, tomando todas las medidas de protección que sean del caso.

d. En caso de rechazo de la condición de desplazamiento, en los términos previstos en la ley, el programa de protección ofrecerá a la persona protegida asesoría jurídica para interponer las acciones legales del caso.

#### **4.5.15. Para prevenir y enfrentar problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada:**

a. Gestión, por parte del programa, de las medidas asistenciales y de atención a las que tiene derecho como persona desplazada.

b. En su calidad de personas desplazadas, las mujeres tendrán derecho a acceder a todos los programas que el Estado brinda para esta población, incluyendo la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia cuando los subsidios entregados por el programa culminen, educación, salud, proyectos productivos, créditos, etc.

c. Para que ello sea posible, el programa de protección deberá asesorar a las personas incluidas en éste, sobre todos los programas que el Estado ofrece para la población desplazada y deberá facilitar su acceso a ellos.

4.33 Aunque la reubicación la realiza el programa de protección, la condición que adquieren las personas protegidas se ajusta a lo definido en el artículo 1 de la ley 387 de 1997: "Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público".





#### 4.5.16. Para prevenir y enfrentar la alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación

- a. Funcionarios encargados de la atención capacitados y con experiencia en derechos humanos de las mujeres y en incorporación de la perspectiva de género, en particular el derecho a no ser discriminadas por el hecho de ser mujer y en el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.
- b. Entrega a las mujeres de una cartilla con sus derechos dentro del programa y de las formas de denunciar el maltrato en condiciones que garanticen la imparcialidad e independencia de quien recibe y tramita la denuncia, así como la confidencialidad de la misma.
- c. Capacitar a todos los funcionarios del programa de protección sobre derechos humanos de las mujeres.
- d. Garantizar mediante directrices y sanciones adecuadas que el tratamiento dado por los funcionarios del programa de protección sea respetuoso de las mujeres y no reproduzca patrones socioculturales de discriminación.
- e. Contratar establemente a un número adecuado de especialistas en las ramas del derecho, medicina y psicología que de manera permanente atiendan a las personas protegidas.
- f. Habilitar mecanismos de denuncia y queja de maltratos, acoso, violencia, etc., que hayan sido cometidos por parte de los funcionarios del programa contra las mujeres protegidas y cuyo conocimiento al programa no dependa del funcionario infractor.
- g. El servicio de psicología deberá ser prestado por profesionales, con experiencia de trabajo en psicología clínica, con enfoque de género y experiencia en violencia sexual y contra las mujeres. A éste servicio podrán acceder todos los miembros del núcleo familiar. En cada caso, la beneficiaria/o podrán decidir el sexo de la persona que desean las atienda.
- h. El servicio médico deberá ser prestado por profesionales, con enfoque de género, con experiencia en violencia sexual y conocedores de los efectos legales de sus tratamientos y de los protocolos y guías aprobados por Medicina Legal. En cada caso, la beneficiaria/o podrán decidir el sexo de la persona que desean las atienda.
- i. El servicio legal deberá ser prestado por profesionales, con enfoque de género, con experiencia en violencia sexual, conocedores de la normativa que ampara a las mujeres contra toda forma de violencia y de los procedimientos para la interrupción voluntaria del embarazo.
- j. Si el programa no cuenta con profesionales especializadas en estas temáticas, estará en la obligación de brindar capacitación en estas materias. La capacitación deberá contar con la aprobación del Fiscal General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.



**k.** Todos los policías y demás agentes encargados de brindar protección, deberán contar con capacitación en derechos humanos de las mujeres y prevención en violencia sexual, intrafamiliar y comunitaria.

**l.** En todo caso de ingreso de nuevos miembros al programa de protección, se tendrá en cuenta su conocimiento en estas temáticas y en caso de no tenerlas, deberán ser suministradas por el programa antes de iniciar sus labores.

**m.** El núcleo familiar tendrá derecho a escoger el sexo de la persona encargada de su protección.

**4.5.17. Para prevenir y enfrentar el enfoque a menudo “familista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia:**

**a.** Todas las mujeres, sean o no titulares de la protección y sean o no cabeza de familia, tendrán derecho a todos los programas y servicios que debe prestar el programa de protección, incluyendo los relacionados con prevención y atención de la violencia sexual e intrafamiliar.

**b.** Para el acceso a todos los programas descritos previamente, el programa de protección deberá dar prioridad a las mujeres, suministrarlos en igualdad de condiciones o previo acuerdo entre los hombres y las mujeres del hogar.

**c.** Las decisiones sobre las medidas de protección deberán ser tomadas conjuntamente por hombres y mujeres del núcleo familiar y el programa de protección velará porque eso sea así.

**4.5.18. Para prevenir y enfrentar la reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla:**

**a.** Gestión, por parte del programa, de las medidas asistenciales y de atención a las que tiene derecho como persona desplazada, siempre que no sean incompatibles con el programa de protección y en condiciones de seguridad apropiadas. Información a las mujeres sobre la presunción del derecho a prórroga de atención humanitaria de emergencia.

**4.6. Divulgación del programa**

En materia de divulgación se propone la elaboración y difusión de una ruta de atención a las víctimas que requieren protección, estableciendo los derechos que tiene la víctima en el caso de entrar en una situación de riesgo, incorporándose en el material un análisis con perspectiva de género.

Esta información deberá consignarse en material de distribución gratuita, a través de cartillas, afiches, instructivos, entre otros y distribuirse también por vía electrónica y virtual. La información debe ser difundida a autoridades encargadas de atención a víctimas y en





particular a personerías, procuradurías regionales y provinciales, a regionales de la Defensoría del Pueblo, a sedes regionales de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, a alcaldías, a sedes regionales de Acción Social, a policía y a fiscalía.

La información también debe ser difundida a las víctimas y testigos, quienes deben contar con ella incluso antes de que se presente el riesgo, para que sea: i. Una forma de promover su participación dados las altas tasas de no presentación de denuncias por miedo a represalias, ii. Una forma de prevenir que una situación de riesgo se materialice por falta de conocimiento de la víctima o testigo de sus derechos.

Igualmente, se deberán implementar mecanismos de capacitación a autoridades que deben realizarse anualmente para responder a necesidades de actualización y a rotación de personal. El material y los currículos de las capacitaciones deben incorporar la perspectiva de género guardar coherencia con otras medidas de justicia, como el acceso a la verdad y a la reparación, aclarando las diferencias entre las medidas, para no generar confusiones o frustraciones.

También se propone la capacitación sobre las medidas de protección y autoprotección a las personas vinculadas al programa, para que atiendan protocolos de protección y prevención.



5

Mecanismos de seguimiento y  
evaluación





## 5. Mecanismos de seguimiento y evaluación

Se propone que el **seguimiento** del programa se encargue a un Comité de Protección a Víctimas y Testigos, similar al *Subcomité de protección de víctimas y testigos* a que hace referencia los artículos 9 y 10 del decreto 3570, pero que tendría competencia sobre todos los casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en los que las víctimas o testigos de cargo se encuentren en una situación de riesgo en virtud del reclamo de justicia.

Así, el Comité de Protección a Víctimas y Testigos estaría conformado por un delegado permanente de la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, Departamento Administrativo de Seguridad, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación y del Programa Presidencial de Derechos Humanos. En su composición se propenderá por la representación equilibrada de mujeres y hombres. Igualmente se contará con personas especializadas en incorporación del enfoque diferencial en políticas públicas, incluso de género.

Entre sus funciones de seguimiento, el Comité debería:

- a. Supervisar periódicamente las labores del Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo.
- b. Recibir y evaluar las quejas que las personas protegidas presenten dentro del término de 15 días.
- c. Realizar seguimiento a las disposiciones y medidas de protección otorgadas a las personas beneficiarias.
- d. Sugerir, cuando lo estime conveniente, la adopción de otras medidas especiales de protección que considere pertinentes.
- e. Elaborar un informe mensual sobre sus actividades.
- f. Aplicación de mecanismos cuantitativos (encuestas), para la evaluación del programa, discriminando la opinión de hombres y mujeres y otros grupos específicos como afrodescendientes, indígenas, personas de la tercera edad y personas discapacitadas.
- g. Elaborar un informe semestral en el que de cuenta de la cantidad de personas atendidas,





la cantidad y clase de medidas otorgadas, el tipo de quejas y la respuesta dada a las mismas. Todos los datos contenidos en el informe deberán estar discriminados de acuerdo al sexo (personas solicitantes, personas beneficiarias, medidas concedidas, quejas interpuestas, etc.).

Se propone que la secretaría técnica del Comité esté a cargo de la Fiscalía General de la Nación, subcomité de protección a víctimas.

En cuanto a la evaluación del programa, esta podría estar a cargo del Ministerio Público, se puede hacer anualmente, tener como insumo los informes semestrales que expida el Comité de Protección de Víctimas y Testigos y realizarse en consulta con personas beneficiarias y organizaciones de derechos humanos, incluyendo organizaciones de mujeres.

Los informes semestrales del Comité de Protección de Víctimas y Testigos y el informe de evaluación que expida el Ministerio Público anualmente, serán el fundamento para la planeación presupuestal. Para tal fin, el cronograma de los mismos debe acompasarse a las fechas de planeación presupuestal necesarias para que los recursos estén disponibles oportunamente.

En todo caso, es fundamental realizar una destinación presupuestal específica y distinta para este programa, así como suficiente para las necesidades de cobertura.

