

Observaciones a la Respuesta Oficial a la Sentencia T-496 de 2008



Mesa de Trabajo por un Plan de Protección Integral a Víctimas
y Testigos de graves violaciones de los Derechos Humanos e
infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con
Enfoque Diferencial de Género.

Junio de 2009

Esta propuesta es producto de la Mesa de Trabajo por un Plan Integral de Protección a Víctimas y Testigos de graves violaciones de los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con Enfoque Diferencial de Género, que ha sido convocada por la Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz - IMP, demandante de la tutela de la Sentencia T-496 de 2008, y cuenta con la participación de la Corporación Sisma Mujer, la Comisión Colombiana de Juristas y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - DeJusticia.

La Mesa ha contado con el acompañamiento de El Programa de Mujeres, Paz y Seguridad de UNIFEM - Región Andina, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Centro Internacional para la Justicia Transicional en Colombia, ICTJ, en calidad de observadores.



Seguimiento a la Sentencia T-496 de 2008

OBSERVACIONES A LA RESPUESTA DEL ESTADO EN MATERIA DE PROTECCIÓN¹

Este documento tiene por objeto presentar una serie de observaciones a la respuesta oficial que presentaron el Ministerio del Interior y de Justicia y la Fiscalía General de la Nación a la Sentencia T 496 de 2008, en relación con la modificación al Decreto 3570 de 2007, por medio del cual se crea el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005. En particular, se señalan las razones por las cuales la Mesa de Seguimiento a la Sentencia mencionada considera que un análisis detallado de la respuesta permite afirmar que esta no constituye un cumplimiento pleno e integral de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional.

Para esto, el documento tiene cinco partes principales. En la primera se muestran los antecedentes a las observaciones que se reúnen y articulan en este documento. Para esto, se describe brevemente el proceso que dio origen a la sentencia T-496 de 2008, así como el proceso de seguimiento que ha liderado la Mesa. En la segunda parte se señalan las razones por las cuales se considera que la respuesta a la sentencia no ha logrado cambios en la situación fáctica de las mujeres que recurrieron a la tutela para lograr la protección de su derecho a la protección. En este sentido, se muestra brevemente la actual situación de las mujeres en las regiones, con el fin de señalar que la respuesta no ha contribuido a asegurar el goce efectivo de los derechos por parte de las mujeres. La tercera parte muestra que la respuesta incumple también con el plazo impuesto por la Corte para incorporar todos los cambios que permitan el goce efectivo del derecho a la seguridad. En la cuarta parte se incluyen observaciones que permiten mostrar que la respuesta también incumple con las órdenes de la sentencia desde el punto de vista sustancial o de fondo, por cuanto no incorpora los elementos mínimos de racionalidad y los principios que la Corte considera como centrales para todo programa de protección. En este punto se hace un especial énfasis en la ausencia de medidas que permiten la incorporación efectiva de enfoques diferenciales, la falta de medidas que permiten la concreción de los principios mínimos de racionalidad

¹ Documento elaborado por 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 la Corporación 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.

señalados por la Corte y la incorporación de medidas que pueden resultar inadecuadas o inconvenientes en relación con la garantía efectiva del derecho a la protección. En la quinta parte se incluyen algunas conclusiones puntuales.

I. Antecedentes a las observaciones a la respuesta del gobierno y de la Fiscalía General de la Nación

El 1º 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 condiciones como esta, 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.

El 13 de Agosto de 2007 la Sección Cuarta – Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tuteló los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de las accionantes, víctimas y testigos de los procesos de esclarecimiento judicial de la Ley de justicia y paz. Vale la pena aclarar que las tutelantes exigían un programa de protección que protegiera a las víctimas en el marco de los procesos de Justicia y Paz. En el transcurso de esta exigencia de derechos se expidió el decreto 3570 de 2007, por medio del cual se implementa un programa de protección de víctimas y testigos dentro de la ley 975.

Este proceso entro en revisión ante el Consejo de Estado en Segunda instancia por la apelación que presentó el Ministerio del Interior y de Justicia y la Fiscalía General de la Nación alegando vicios de forma, la existencia de otro recurso efectivo y falta de personería para actuar. La decisión del Consejo de Estado fue fallar a favor de los apelantes y descartar el fallo de primera instancia.

En consecuencia de lo anterior y en vista de la decisión que tomo el Consejo de Estado, a través de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación se solicitó a la Honorable Corte Constitucional revisar el fallo en mención y tomar una decisión respecto de la obligatoriedad que tenía el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación de elaborar un sistema de protección que protegiera y garantizara el acceso a la justicia de las víctimas.

La Corte Constitucional seleccionó el caso para revisión y en consecuencia profirió la Sentencia T 496/2008- M.P. Jaime Córdoba Treviño, por medio de la cual tuteló los derechos de las 13 accionantes. Adicionalmente, en esta sentencia la Corte ordenó al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Fiscalía General de la Nación que, en el marco de sus competencias y en un plazo máximo de seis meses, procedieran a:

“Desarrollar las acciones necesarias orientadas a efectuar una revisión integral del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, a fin de adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad (Supra 8) Sentencia T 496/2008 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”.

La Sentencia T-496 de 2008 es relevante, no solamente por las órdenes específicas que contiene, sino por el análisis jurídico que realiza de la situación y en particular por la identificación de los principios y elementos mínimos de racionalidad que debe reunir todo programa de protección. En relación con el análisis realizado por la Corte, resulta especialmente importante señalar el énfasis especial que hizo sobre los riesgos desproporcionados que afrontan las mujeres víctimas del conflicto interno armado que exigen una respuesta específica de parte del Estado. A partir del reconocimiento de la existencia de estos riesgos y del análisis de los estándares internacionales y nacionales vinculantes en la materia, esbozó los principios sobre los cuales se debe fundamentar todo programa de protección a víctimas y testigos de grave criminalidad, específicamente frente a mujeres víctimas.

Al hacer un análisis del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, la corte encontró que esos criterios no se cumplen. En primer lugar, el programa no hace una diferenciación en cuanto el nivel de riesgo y las condiciones específicas del afectado; no permite una reacción inmediata ni es autónomo, ya que depende de las potestades que se le han otorgado a diversas autoridades; tampoco cuenta con una estructura orgánica, administrativa y presupuestal que le permita dar una respuesta adecuada a las necesidades de los destinatarios.

El alto tribunal concluyó que el programa, a pesar de constituir un primer paso en el camino hacia la implementación de una estrategia integral de protección a las víctimas de los delitos atroces, resulta inadecuado e insuficiente “por cuanto no responde a cabalidad a las directrices que deben guiar un programa de protección que debe estar inscrito en una política global de genuino esclarecimiento de la verdad, y satisfacción de las garantías de justicia y reparación para las víctimas”.

En aras de establecer un seguimiento a las órdenes impartidas por la Corte en materia de protección, varias organizaciones de la sociedad civil atendieron el llamado de la Alianza Iniciativa de Mujeres por la Paz-IMP, demandante en tutela de la sentencia T-496 de 2008. Con el objetivo de generar propuestas en materia de protección, y en especial en relación con la protección de las mujeres víctimas, se creó 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*. Esta mesa cuenta con la participación de varias organizaciones no gubernamentales, a saber, Sisma Mujer, la Comisión Colombiana de Juristas y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJusticia, 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-ICTJ en Colombia, en calidad de observadoras.

Durante los seis meses que tenían el Gobierno y la Fiscalía para adecuar el Programa de Protección de Víctimas y Testigos, la Mesa llevó a cabo un proceso de análisis, discusión e investigación en relación con el tema de seguridad, su relación con el derecho de acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, y la incorporación de una perspectiva de género. Como resultado de este proceso, realizó el documento de recomendaciones titulado: *Plan Integral de protección a víctimas y testigos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, con enfoque diferencial de género*, en el que se presentan propuestas concretas en relación con la incorporación de una perspectiva de género en el programa de protección.

El documento de recomendaciones fue entregado al Gobierno antes del vencimiento del plazo impuesto por la Corte Constitucional para el cumplimiento de las órdenes emitidas. De esta forma, se pretendía aportar elementos relevantes para la revisión y adecuación del Programa de Protección a Víctimas y Testigos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

El Ministerio del Interior y de Justicia y la Fiscalía General de la Nación entregaron su respuesta a las órdenes de la Corte el 16 de diciembre del 2008. Esta respuesta incluye la descripción de las acciones realizadas en relación con la revisión del Programa de Protección y una propuesta de ajuste al mismo.

Pasados los seis meses establecidos como plazo para el cumplimiento de las órdenes de la sentencia, la Mesa continuó con el proceso de seguimiento. Así, se lleva a cabo un análisis detallado de la respuesta dada por los accionados. En este documento se recogen las principales observaciones que tiene la Mesa de Seguimiento a la Sentencia. Estas observaciones permiten evidenciar que la respuesta dada conjuntamente por el Ministerio y la Fiscalía no constituye un cumplimiento integral de las órdenes de la Corte en el plazo establecido.

II. Persiste el incumplimiento en relación con la obligación de garantizar efectivamente el goce efectivo del derecho a la seguridad: constatación fáctica.

Como se mostrará a continuación, aunque ha transcurrido un año desde la expedición de la sentencia T-496 de 2008, la situación fáctica de las mujeres víctimas del conflicto, y en particular de aquellas que recurrieron a la tutela para buscar que sus derechos fundamentales amenazados o vulnerados fueran efectivamente protegidos, no ha variado. En efecto, la respuesta dada por el Gobierno Nacional y por la Fiscalía General de la Nación no ha logrado avanzar en la satisfacción efectiva del derecho a la protección de las víctimas. Este apartado del documento contiene una descripción de la situación de seguridad que enfrentan las mujeres que deciden participar en el proceso penal regulado por la Ley 975 de 2005.

a. Situación de seguridad y protección de mujeres víctimas

Aunque la Corte Constitucional, a través de su sentencia T-496 de 2008 obliga al Estado a rediseñar el programa de protección a víctimas y testigos de la ley de Justicia y Paz (decreto 3570 de 2007), amenazas, hostigamientos y asesinatos parecen no dar tregua en contra de quienes han asumido con valentía la reclamación de sus derechos y contra las organizaciones que las acompañan.

Los hechos ocurridos en contra de la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz-IMP permiten ejemplificar la situación de inseguridad que enfrentan las víctimas y las organizaciones que las representan. En particular, por el repetido robo de valiosa información sobre las víctimas, lo que ha ocurrido ya tres veces en el último año. En Bogotá, el 28 de febrero, en la residencia de la directora de la institución Ángela Cerón Lasprilla; en Bucaramanga, en casa de una de las líderes y, hace varios meses, en la sede de Valledupar.

El resultado de las investigaciones aún es desconocido. Desde la formulación de la denuncia ante las autoridades, estos hechos son catalogados como “pequeñas causas”, por considerarse robos de computadores, USB y cámaras de fotografía. Es decir, no se les da trascendencia como robo de información, lo que pone en un mayor riesgo la situación de las víctimas y de las organizaciones.

Ante esta situación, la Alianza IMP solicitó a la Fiscalía General de la Nación abrir una investigación para hacer seguimiento de robo de información. Actualmente la investigación está en curso.

En abril de 2009, la situación de amenazas en contra de las víctimas de la Alianza IMP se recrudeció, especialmente en contra de mujeres que están en la doble condición de víctimas y líderes, y que además hacen parte del grupo de mujeres en relación con las cuales la Corte Constitucional ordenó medidas urgentes e inmediatas.

En efecto, se han presentado múltiples amenazas a lo largo de este año. De las 13 tutelantes, 4 han recibido amenazas de manera directa en contra de su vida. En concreto, las mujeres amenazadas, que además hacen parte del grupo de tutelantes, son: María Zabala, Nohora Villegas, Carmen Herrera, Luz Mary Álvarez y María Ruby Tejada. Es importante resaltar que de este grupo las tres primeras, están adelantando procesos de reclamación de tierras.

El nivel de amenazas ha sido tal que fue necesario cambiar de ciudad a una de ellas y reforzar las medidas de protección y seguridad de manera individual. Las medidas se otorgaron a través del programa de protección del Ministerio del Interior y de Justicia quien realizó un estudio de reevaluación de riesgo a fin de otorgar las medidas correspondientes. Resulta importante señalar que a pesar de que las mujeres citadas anteriormente se encuentran adelantando procesos de reclamación de derechos en el marco de la Ley de Justicia y Paz, fueron inscritas en el programa de protección a líderes.

Igualmente, varias mujeres víctimas que no son parte del grupo de tutelantes han puesto en conocimiento de la Alianza IMP varios hechos que ponen en peligro su seguridad, como hostigamientos. Estos parecen provenir de postulados y desmovilizados, e incluso de sus mismos abogados. El propósito de estos hechos es que se desista de las denuncias y de los procedimientos judiciales que permitan continuar desarrollando los procesos de verdad, justicia y reparación.

Adicionalmente, la Alianza IMP ha tenido conocimiento, a través de los testimonios de varias víctimas, de casos en los cuales los mismos funcionarios sugieren a las víctimas que se abstengan de pasar derechos de petición o de adelantar algún tipo de trámite para reclamar sus derechos a la verdad, justicia y reparación, porque los “pondría a todos en aprietos”.

La situación es altamente preocupante teniendo en cuenta que el número de asesinatos de víctimas que están reclamando sus derechos a través de los procesos de justicia y paz se ha venido incrementando. Según la CNRR 20 líderes de víctimas han sido asesinados desde que comenzó la aplicación de la Ley de Justicia y Paz².

Se estima que la mayoría de los asesinatos ocurridos tienen que ver con la reclamación de tierras. Hasta la misma Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR- teme porque estos hechos se incrementen³. Si se demuestra que los postulados de justicia y paz aun no han entregado todos sus bienes ilícitos para reparaciones - requisito para hacer parte del proceso y recibir una pena máxima de 8 años-, y si aparecen víctimas que reclaman, los desmovilizados podrían pasar a pagar penas de 40 años. Por esta razón, el proceso de reclamación de tierras puede convertirse en una molestia para los desmovilizados. Por supuesto, como consecuencia de lo anterior, quienes reclaman las tierras en su condición de víctimas, pasan a tener mayor riesgo. El Ministerio del Interior y de Justicia ha recibido en

² El tiempo-Edición impresa domingo 22 de febrero de 2009, Sección Nación Pág. 1-8

³ El tiempo-Edición impresa domingo 22 de febrero de 2009, Sección Nación Pág. 1-8

el último año 463 solicitudes de protección y ha concedido más de 100 desde que entró en vigencia el decreto 3570 de 2007.

La mayoría de las víctimas relacionadas con los procesos de justicia y paz son mujeres, que viven en condiciones de pobreza y marginalidad en zonas apartadas del país. Muchas de ellas, que aún viven en zonas de conflicto armado y que por todo ello son altamente vulnerables, desconfían de las autoridades en razón a la difícil situación que han tenido que sufrir.

CARACTERIZACION DE QUIEN PONE EN CONOCIMIENTO LOS HECHOS				
CATEGORIA	INDICADOR	DETALLE	DATOS 31/10/2008	
			Cantidad	Porcentaje
Caracterización de quien pone en conocimiento los hechos (FNG)	Género	S.I.	13.496	8.7%
		Masculino	45.232	29.1%
		Femenino	109.893	70.6%
Total			168.621	

Fuente: Comité Interinstitucional de Justicia y Paz. Octubre 31 de 2008.

En relación con el género, salta a la vista la diferencia que aparece entre el número de víctimas totales y el de quienes ponen en conocimiento los hechos (víctimas sobrevivientes). En este último caso, es contundente el número mayor de mujeres, que a la fecha alcanzan 109.893 (70.6%), frente al de hombres, que suman 45.232 (29.1%)⁴.

A esto se suma que las víctimas sobrevivientes que toman la decisión de hacer parte del proceso de justicia y paz tienen que viajar durante horas para asistir a las versiones libres, sin ningún tipo de seguridad. En algunos casos como ocurrió en Barrancabermeja el 19 de enero de este año, la versión terminó hacia las 7:30 de la noche, poniendo en riesgo a las víctimas⁵.

Las amenazas contra la vida o la integridad y el riesgo latente del que son víctima las mujeres que lideran procesos de exigibilidad de derechos, implican profundos impactos para la subjetividad. El miedo y la angustia son reacciones específicas ante una amenaza interna o externa percibida por el individuo, pero cuando la zozobra es una constante, el miedo se hace crónico, se convierte en un estado permanente en la vida cotidiana, no solo de los afectados directamente sino de cualquiera que pueda percibirse en riesgo.

⁴ Documento Público No 4 “Justicia y seguridad para las Víctimas del Conflicto Armado-Análisis con perspectiva de género”- Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz-IMP, Capítulo 1 Pág. 24

⁵ Información suministrada por la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz-IMP-proceso de acompañamiento a víctimas Santander.

b. De las medidas de protección a 13 tutelantes en la Sentencia T-496/2008

En la parte resolutive de la Sentencia T-496 de 2008, se ordena tutelar los derechos fundamentales a la seguridad personal, vida y acceso a la justicia de las 13 mujeres accionantes. Dentro de lo que se ordena vía sentencia, se establece realizar estudios de riesgo de la situación en que se encontraban las tutelantes.

Pasados 10 meses de la expedición de la sentencia, la situación de estas mujeres no ha mejorado. Por el contrario, sus niveles de riesgo han aumentado considerablemente en relación con su participación directa en procesos de acompañamiento en Justicia y Paz o porque adelantan procesos de reclamación de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Un ejemplo de esta situación es lo sucedido a la Alianza IMP, puesto que en lo que va transcurrido del año ha incrementado el número de amenazas en especial hacia las víctimas y líderes.

Estas mujeres recibieron en su mayoría medidas de protección, no por ser intervinientes en procesos de justicia y paz sino por ser lideresas. Esto se deriva del estudio de riesgo realizado por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Dentro de las medidas que les fueron asignadas a las tutelantes en general se encuentran: celulares, Avanteles, Plan padrino, Rondas de policía, algunas apoyo en transporte y otras, según la categorización del nivel de riesgo, recibieron reubicación temporal.

TUTELANTES SENTENCIA T-496/2008		
13 Tutelantes	Medidas Otorgadas	Nº de Asignaciones
	Celulares y Avanteles	11
	Plan Padrino	11
	Apoyo de Transporte	8
	Reubicación Temporal	2
	Rechazo las medidas	1
	Salió del país	1

Fuente: Informe seguimiento a las Sentencia T-496/2008 Ministerio del Interior y de Justicia, 29 de mayo de 2009.

Los estudios de riesgo ponderados para cada caso, en su mayoría resultaron en nivel de riesgo ordinario. Si bien las medidas con las mujeres surtieron un proceso de reunión a fin de acordar qué medidas se les ofrecía y que ellas decidieran si eran convenientes según su contexto, algunas de ellas prefirieron no recibirlas. Para ellas, tener un policía al frente de su casa comportaba un riesgo mayor para sus vidas. Otras efectivamente recibieron las medidas porque no habían más opciones de protección en el momento y lo necesitaban, pero a lo largo de lo que ha sido para ellas este camino en búsqueda de su protección se han dado cuenta que es más fácil protegerse ellas mismas por razón de su liderazgo ya que el logro de asignación de medidas implica demoras de carácter burocrático.

Por ejemplo, frente al tema de comunicaciones (apoyo con celulares y avanteles) en caso de pérdida tienen que acudir desde sus regiones personalmente hasta Bogotá para recuperar la línea y así mismo tienen que asumir los costos de los equipos. En cuanto a los avanteles, muchas de ellas se quejan de no tener un manual, instructivo o una capacitación sobre ese sistema de comunicación, además cuando se han visto en una situación de riesgo y han necesitado comunicarse con un responsable se han encontrado con que las líneas no funcionan o no les prestan atención y se han visto a la tarea de reportar su riesgo a las organizaciones que las acompañan. Respecto de las rondas policiales ellas han visto incrementado su riesgo, ya que consideran que no hay prudencia por parte de los organismos de seguridad encargados de realizar este seguimiento.

Como parte de las medidas, se incluyó un Acompañamiento Psicosocial que sería brindado por el Ministerio de Protección Social según convenio que realizaría el Ministerio del Interior y de Justicia con el anterior Ministerio. Estas han sido inoperantes. El Ministerio dentro de su planta no tiene funcionarios encargados del tema y como no se realizó el citado convenio, trasladaron esta responsabilidad al sistema de seguridad social al cual ellas han tratado de acceder con muy pocos resultados ya que se ven enfrentadas a fallas de orden burocrático y al mismo desconocimiento por parte de las EPS en el tema de víctimas.

En general, estas mujeres han optado por asumir programas de autoprotección, ya que la respuesta dada por parte del gobierno resulta demorada y insuficiente para el contexto de las regiones y lo que necesitan estas mujeres.

III. Incumplimiento formal de lo ordenado en la sentencia: el incumplimiento del plazo establecido por la Corte Constitucional para adelantar la revisión integral y adecuación del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz

Para llevar a cabo la revisión y adecuación del Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005, la Corte fijó un plazo máximo de seis (6) meses. Como lo dice el fallo dentro del acápite sobre los elementos de razonabilidad, es imperativa una “[A]dopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados”. Estos seis meses vencieron el 16 de diciembre de 2008.

Ese mismo día el Ministerio y la Fiscalía presentaron ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca un informe sobre las actividades adelantadas y las propuestas de reformulación del Programa de Protección, pero para ese momento no se había llevado a cabo la adecuación que la Corte ordenó.

La respuesta entregada por el Ministerio y la Fiscalía anuncia la expedición de un Decreto reglamentario que modifica el Decreto 3570 de 2007 y que, a través de dicho Decreto, se llevará a cabo la reformulación del mencionado Programa de Protección. Sin embargo, no

se señala cuándo será expedido dicho decreto. Igualmente, la respuesta anuncia la preparación y entrega de un Protocolo de Protección dentro de los siguientes 90 días. Esos 90 días, desde la fecha en que se presentó la respuesta ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se cumplieron el 16 de marzo de 2009, sin que se presentara ante el Juez constitucional ningún Protocolo. Incluso, hasta la fecha de publicación de este documento, sigue sin conocerse ninguna información sobre el Decreto o el Protocolo.

Lo anterior permite fácilmente concluir que lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-496 no se ha cumplido. A través de anuncios y formalidades, las autoridades tuteladas han evadido el plazo perentorio de seis (6) meses que el Tribunal constitucional les impuso para modificar el Programa de Protección para las víctimas de Justicia y Paz: durante esos seis meses, de los que disponían para hacer la revisión integral y adecuación del Programa, no se adelantó ningún cambio efectivo; el último día dentro de ese plazo fijado por la Corte, el Ministerio y la Fiscalía entregaron un documento, un informe, pero en él solamente hace un recuento de actividades que no redundan en ninguna modificación al Programa, y en el anuncio de la puesta en práctica de una serie de medidas para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte. Sin embargo, no se señala cuándo se pondrán en práctica las medidas que se anuncian, ni cuáles son los plazos o tiempos para su implementación. La expedición del mencionado Protocolo es la excepción a esto pues se anuncia para los 90 días siguientes, término que, como ya se dijo, no se cumplió.

Así las cosas, un año después de que la T-496 estableciera la gravedad de la situación de seguridad para las mujeres que participan de los procesos de justicia y paz y señalara la importancia de la adopción inmediata de medidas para garantizarla, y cinco meses después de vencido el plazo establecido por la Corte Constitucional para adelantar los cambios necesarios, el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación no han cumplido con la orden del Juez constitucional. La respuesta presentada al Tribunal no hace claridad sobre los tiempos en los cuales se va a realizar la adecuación efectiva del Programa de protección, por lo que no se puede entender que cumpla la orden de la Corte. Por el contrario, parecería que esta indeterminación tiene la intención de evadir el plazo fijado por la Corte y dar largas al cumplimiento de las obligaciones fijadas por ella en el mencionado fallo.

Se puede concluir entonces que el Ministerio del interior y la Fiscalía General de la Nación han incumplido lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-496 de 2008, dado que no se presenta mejoría en la situación de goce efectivo del derecho a la seguridad de las personas beneficiarias de este fallo y que, además, se infringió (y a la fecha se continúa infringiendo) el plazo fijado por la Corte para adelantar la revisión y adecuación del Programa de Protección.

IV. Incumplimiento sustancial de lo ordenado en la sentencia.

Además de lo analizado en los acápite anteriores bajo los criterios fáctico y formal, la respuesta presentada por el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación deja mucho que desear desde el punto de vista material o de fondo, en la medida en que no satisface los principios básicos que se deben considerar para el diseño de estrategias de protección, ni los elementos de racionalidad que la Corte señala como imprescindibles. En concreto, la respuesta se caracteriza por: (a) la ausencia de medidas que permitan una atención específica y adecuada a las víctimas, que reflejen la adopción de enfoques diferenciales; (b) la falta de incorporación de medidas estructurales propias de un Programa de Protección, de acuerdo con los principios y elementos mínimos de racionalidad ordenados por la Corte; y (c) la ausencia o insuficiente incorporación de los principios básicos y elementos mínimos de racionalidad dentro de las medidas concretas de protección y los procedimientos ajustados. A continuación se desarrollan cada uno de los tres puntos señalados.

a. La ausencia de medidas que permitan una atención específica y adecuada a las víctimas, con especial énfasis en las víctimas mujeres

Aunque el decreto 3570 de 2007 incorporó como un principio la consideración de los factores diferenciales, en particular el género, la edad, la etnia y la índole del delito, las medidas, consideraciones y programas específicos creados con dicho decreto, no desarrollaron mecanismos adecuados para lograr que estos factores fueran tenidos en cuenta en su ejecución.

En particular, respecto del enfoque de género, la única medida prevista por el decreto fue la incluida en el párrafo del artículo 26, que señala la capacitación en enfoque de género y derechos humanos para las unidades de policía destinadas a conocer de las amenazas de las víctimas.

En su análisis sobre la vulneración de las autoridades a los derechos a la vida digna, a la seguridad personal, al debido proceso y a las garantías judiciales y de acceso a la justicia, la Corte Constitucional, en su sentencia T-496 de 2008, consideró que teniendo en cuenta los mandatos constitucionales sobre la protección a la mujer, las obligaciones internacionales frente a prevención de discriminación y violencia contra la mujer, y los riesgos específicos y las cargas extraordinarias que les impone por su género la violencia armada a las mujeres del país, la Corte Constitucional concluyó que:

“Los problemas generales que experimentan las mujeres por su condición de género en una sociedad con las características estructurales de la colombiana, se ven seriamente magnificados por la vulnerabilidad inusitadamente alta a que están expuestas en el contexto del conflicto armado, circunstancia que impone a las autoridades públicas el deber de emprender acciones integrales, racionales, coordinadas y cuidadosamente diseñadas para atacar en forma directa los factores

que generan el impacto diferenciado de la violencia desplegada por el conflicto armado sobre las mujeres colombianas⁶”.

Para tal fin, la Corte Constitucional señaló que la política de protección del Estado para enfrentar los riesgos derivados de la aplicación de la ley 975 de 2005 debía tener en consideración principios orientadores y elementos mínimos de racionalidad que incorporan los enfoques diferenciales y, entre ellos, el enfoque de género.

La Corte Constitucional consideró que la respuesta del Estado a la protección, expresada en el decreto 3570 de 2007, no respondía a los estándares y requerimientos de un Programa Integral de Protección de Víctimas y Testigos de delitos atroces. Concluyó que (pár. 10.4):

“La estrategia de protección de víctimas y testigos de justicia y paz desatiende de manera flagrante las trascendentales y múltiples obligaciones constitucionales e internacionales del Estado colombiano en relación con la prevención de la discriminación y la violencia contra la mujer, particularmente de las mujeres víctimas del conflicto armado.

El programa diseñado no contempla un enfoque de género, (ni relativo a otros aspectos diferenciales derivados de la edad, la salud, la etnia etc.), perspectiva que resultaba determinante para responder a las exigencias internacionales de prevención de la violencia contra las mujeres, particularmente, la derivada del impacto desproporcionado del conflicto armado sobre su condición, y de protección de sus derechos fundamentales vulnerados o bajo amenaza, a consecuencia de la violencia propia la confrontación armada”.

Lo anterior, considerando que el Programa no atendía los principios de especificidad (pár. 9.2.1.i)⁷, de adecuación (pár. 9.2.1.iii)⁸, ni a los elementos de racionalidad relacionados con el ámbito de cobertura necesario y obligatorio (pár. 9.2.2.i)⁹, la definición de los derechos a

⁶ Sentencia T-496 de 2008, considerando 6.

⁷ "(i) El programa no atiende 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 que atienda no solamente la particular vulnerabilidad de los destinatarios de este programa derivada del contexto hostil⁷ en el que deben ejercer sus derechos, sino los diversos niveles de impacto que tiene el conflicto armado en atención a condiciones como el género, la edad, la salud, etc., del sujeto de protección”

⁸ “(iii) El principio de adecuación de la respuesta tampoco se satisface si se tiene en cuenta que, como ya se señaló, no existe un tratamiento diferencial de factores de riesgo, ni del impacto también diferenciado de la violencia ejercida sobre sujetos particularmente vulnerables. En esta sentencia se insistirá en que el género, como fuente de impacto agudizado del conflicto sobre múltiples facetas de la vida de las mujeres colombianas, debe ser objeto de un reconocimiento y un tratamiento especial en el programa”.

⁹ (i) El Programa no responde al ámbito de cobertura necesario y obligatorio puesto que no contiene un componente específico que lo habilite para enfrentar la realidad fáctica que se reseña en esta providencia (supra) sobre el impacto diferenciado y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres víctimas de la violencia, u otros sujetos en especial situación de vulnerabilidad (Inciso 2° art. 38 de la Ley 975 de 2005).

garantizar mediante el programa y los parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento (pár. 9.2.2.ii)¹⁰, la especificidad del programa (pár. 9.2.2.iii)¹¹.

En respuesta a la sentencia T-496 de 2008, el Gobierno y la Fiscalía presentaron propuestas de ajuste al Programa de Protección, frente a las cuales las organizaciones firmantes consideramos – como a continuación se presenta – que algunas de ellas desatienden las órdenes referidas a otorgar una atención específica y adecuada a las víctimas, especialmente a las víctimas mujeres.

Aunque la propuesta de ajuste incorpora como principios el de enfoque diferencial y de género, consideramos que éste no se desarrolla adecuadamente en la propuesta, entre otras, por las siguientes consideraciones:

Las organizaciones firmantes consideramos que la propuesta de ajuste al programa de protección incorpora algunas medidas importantes – como las campañas de sensibilización, educación comunitaria, capacitación a servidores públicos y acción pública de reconocimiento – para incorporar enfoques diferenciales. No obstante, estas medidas resultan insuficientes para dar respuesta a la afectación del goce efectivo de los derechos a la vida digna, a la seguridad personal, al debido proceso y a las garantías judiciales y de acceso a la justicia de las víctimas y, en particular de las víctimas mujeres, tal como fueron señaladas por la Corte Constitucional.

1. En relación con los factores de vulnerabilidad específicos de las mujeres víctimas

La propuesta de ajuste al programa prevé en sus componentes de prevención el diálogo entre el Grupo Departamental de Medidas Complementarias y las organizaciones de mujeres, con el fin de “*identificar los factores de vulnerabilidad y las potenciales amenazas que les afectan*”.

Las organizaciones firmantes consideramos que esa medida debería contemplar la presunción de los riesgos específicos de las mujeres – ya sea porque viven en entornos de conflicto armado, porque son víctimas (particularmente de desplazamiento forzado) o

¹⁰ (ii) El Programa no incorpora en forma completa *los derechos a garantizar y los parámetros jurídicos* de obligatorio cumplimiento, puesto que se elabora al margen de consideraciones relativas a sujetos de especial vulnerabilidad en razón del género, la edad o la salud. No incorpora el enfoque diferencial necesario derivado de los anteriores factores, como tampoco los parámetros jurídicos que le imponen tal diferenciación.

¹¹ Es indispensable que el programa sea creado en forma específica, y autónoma con el perfil, las características y los estándares de protección que le permitan atender de manera oportuna y suficiente las necesidades que se derivan de los altos índices de violencia que están en capacidad de desarrollar los agentes sometidos a los procesos de Justicia y Paz. No resulta suficiente la reproducción de un nuevo programa con perfiles y características similares a otros creados para afrontar realidades fácticas distintas. Dentro de este programa, creado autónomamente para responder a una realidad específica y más compleja, debe insertarse el enfoque de género.

porque son lideresas –, los cuales fueron señalados por la Corte Constitucional en la sentencia T-496 de 2008 y en el Auto 092 de 2008. La adopción de estas presunciones no es sólo deseable, sino que responde a los riesgos específicos reconocidos por la Corte Constitucional, de tal forma que no se hace necesario que las organizaciones de mujeres los expongan para que las autoridades públicas competentes implementen medidas de prevención destinadas a mitigar esos riesgos.

2. En relación con los mecanismos de participación

Aunque la propuesta de ajuste al Programa señala la incorporación de “*mecanismos de participación en las diferentes etapas*”, dichos mecanismos no son desarrollados en la propuesta. En particular, esta ausencia se refleja en la falta de información sobre en cuáles etapas se permitirá la participación, con qué mecanismos, qué nivel de obligatoriedad para las autoridades tendrá esa participación, si se trata de una consulta vinculante, etc.

Respecto del enfoque diferencial, la propuesta plantea “*la configuración de las instancias de coordinación interinstitucional cuando se demanda la aplicación de la Ley de Cuotas*”.

En principio, de acuerdo con la Ley 581 de 2000 (conocida como “ley de cuotas”) todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público deben garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer a través de la inclusión mínima del 30% de mujeres en los cargos de máximo nivel decisorio y otros cargos decisorios, con excepción de los cargos pertenecientes a carrera administrativa, judicial y otras carreras especiales, en las que el ingreso y permanencia se basen exclusivamente en el mérito.

Sin embargo, según lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia que declara la exequibilidad de la Ley de Cuotas, existen ciertos empleos de los niveles decisorios en los cuales se hace difícil la aplicación de un sistema de cuotas. Tal es el caso de juntas directivas integradas por distintas entidades de la rama ejecutiva. Dado que el nombramiento de los miembros de dicho tipo de grupos, juntas o comités nace en funcionarios con diversa naturaleza, la exigencia de la cuota resulta improcedente, pues si la designación se hace simultáneamente, no sería viable determinar cuál de las autoridades nominadoras es la que debe designar una mujer como su representante, o en caso de hacerse sucesivamente, no se encuentra un criterio claro para atribuir a alguna de tales autoridades la obligación de nombrar a una mujer. En consecuencia, la Corte Constitucional condicionó la aplicación de la ley en el sentido de indicar que cuando en la designación de cargos del máximo nivel decisorio o de otros niveles decisorios concurren varias personas o entidades, y su nombramiento dependa de varias personas o entidades, “*se procurará que las mujeres tengan una adecuada representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que éste sea un imperativo ineludible*”¹².

¹² Corte Constitucional, sentencia C – 371 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

En ese sentido, las organizaciones firmantes consideramos que la inclusión de esta fórmula resulta insuficiente para garantizar la participación de las mujeres, si no se establecen los mecanismos adecuados que permitan que se ejerza de manera efectiva y que puedan tomar decisiones en las condiciones establecidas en la ley de cuotas o en un nivel superior de representación.

Por ello, las organizaciones firmantes consideramos que para que la aplicación de la ley de cuotas sea posible, se hace necesario que se definan los mecanismos para tal fin tanto en lo nacional como en lo regional, de lo contrario, la incorporación de esta medida no será posible.

3. En relación con la evaluación del riesgo

La propuesta de ajuste al Programa establece que el Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo evaluará y calificará el riesgo de cada persona que solicite la protección, *“tomando como base la gravedad e inminencia de la amenaza, el grado de vulnerabilidad y los factores diferenciales presentes en la persona amenazada”*.

Aunque en principio se tendrían en cuenta los factores de riesgo específicos según los enfoques diferenciales, consideramos que esta incorporación resulta insuficiente, en tanto no se establece con claridad cuáles son los riesgos que deberían presumirse y de qué manera esos riesgos deberían incidir en la toma de decisiones frente al otorgamiento o no de las medidas de protección. Esta falta de claridad podría hacer inane o inoperante la incorporación de enfoques diferenciales en la práctica.

La presunción de ciertos riesgos debería tener como consecuencia la adopción de medidas específicas de protección para mitigarlos, o servir como base de análisis para otorgar las medidas dispuestas en el decreto.

4. En relación con el componente psicosocial

El documento de respuesta oficial establece en sus componentes de prevención y aplicación del enfoque diferencial y de género que, con cargo al Plan Básico de Salud, las autoridades territoriales desarrollarán *“programas de impacto psicosocial con refuerzo del tejido social y con atención dirigida a asegurar la aplicación del Enfoque Diferencial”*, éste último *“desde una perspectiva de empoderamiento que dote a las víctimas de herramientas para protegerse, enfrentar situaciones, generar diálogo e interlocución con autoridades, defender sus derechos y acceder a los programas institucionales con mayor capacidad de agencia”*.

Las organizaciones firmantes consideramos que la propuesta de incorporar el enfoque psicosocial es fundamental. No obstante, creemos por nuestra experiencia, que dicha atención debe ser realizada por personas expertas no sólo en el campo de la psicología, sino con preparación en derechos humanos y especialmente en enfoques diferenciales, desde una

orientación de discriminación que permita brindar una atención cualificada y adecuada a las especiales condiciones en las que se encuentran las víctimas de la violencia.

Por lo anterior, nos preocupa que el servicio de atención psicosocial que está planteado en la propuesta no sea adecuado y que, ante determinadas circunstancias, pueda resultar revictimizante, como en el caso de mujeres víctimas de violencia sexual.

5. En relación con el dispositivo individual

Tal como lo señala la respuesta del Gobierno y de la Fiscalía, “*el núcleo principal del PPVTJP descansa en el Dispositivo Individual, orientado a determinar de una manera oportuna el riesgo de la víctima y a generarle los mecanismos para contener la amenaza*”. Dicho dispositivo, según la respuesta, quedó similar al que contempla el decreto 3570 de 2007, es decir, no se incorpora ningún elemento específico para incorporar los enfoques diferenciales, en concreto para mitigar los riesgos y atenderlos adecuadamente.

b. Falta de incorporación de medidas estructurales propias de un Programa de Protección, de acuerdo con los principios y elementos mínimos de racionalidad ordenados por la Corte.

Además de la incorporación de enfoques diferenciales en la estrategia de protección, la Sentencia T-496 identifica otros principios y elementos mínimos de racionalidad que debe contener un Programa Integral de Protección a las Víctimas y Testigos. Estos incluyen, además de elementos sustanciales -como *la definición de los derechos a garantizar mediante el programa y los parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento (II. 8.2. ii), la especificidad individual del programa (II. 8.2. iii), y la cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de la faceta de género del impacto diferencial del conflicto armado (II. 8.2. vii)-*, la incorporación de elementos estructurales que resultan fundamentales para permitir el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con el derecho fundamental a la seguridad personal.

A continuación se resaltan algunos de los elementos mínimos de racionalidad que se relacionan con aspectos estructurales del programa, y que no son incorporados en la respuesta del Ministerio del Interior y de Justicia y de la Fiscalía General de la Nación, o que habiendo sido incorporados, no se ven reflejados en medidas concretas o adecuadas que permitan su desarrollo efectivo.

1. Presupuesto

De acuerdo con la Corte Constitucional Colombiana, la falta de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto, no puede ser aceptada como una justificación válida para el incumplimiento de las órdenes emitidas en relación con la salvaguarda de los derechos fundamentales frente a riesgos inminentes a la seguridad

personal¹³. Por esta razón, en la Sentencia T-496 de 2008, se reconoció como uno de los elementos mínimos de racionalidad que debe contener un Programa Integral de Protección a Víctimas y Testigos, y en particular el programa creado en el marco de la Ley 975 de 2005 para asegurar la protección efectiva de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, es la existencia de *un presupuesto suficiente y oportunamente disponible (II. 8.2. vi)*.

En la propuesta de ajuste al Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz –PPVTJP-, contenida en la respuesta del Ministerio y la Fiscalía, no se incorpora adecuadamente este principio. En efecto, la respuesta señala que el asunto del presupuesto es un reto que consiste en “adelantar la gestión presupuestal y de adecuaciones institucionales necesarias para hacer viable el programa y capaz de responder a los retos que se le han planteado”. Sin embargo, no se señala ninguna gestión o medida específica tendiente a asignar un presupuesto adecuado, ni a apropiarlo del presupuesto de la Nación. De esta forma, a un año de la sentencia, este elemento mínimo de racionalidad no parece haber sido atendido y desarrollado adecuadamente por el Estado Colombiano.

El desarrollo de este elemento mínimo resulta fundamental entre otras razones para asegurar la sostenibilidad del programa, y que la respuesta del mismo sea oportuna y adecuada a las solicitudes de las víctimas. Adicionalmente, resulta importante para permitir el desarrollo de los principios básicos que deben orientar su funcionamiento y que también fueron señalados por la Corte Constitucional. En particular, para asegurar el cumplimiento a la *garantía de atención a las necesidades básicas*, las cuales incluyen las necesidades médicas y las consideraciones financieras, como la indemnización por pérdida de ingresos (II. 8.1.2).

2. Metas puntuales

La Corte Constitucional reconoce además como otro de los elementos mínimos de racionalidad que debe contener el programa de manera específica, *la definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar (II. 8.2.iv)*.

La respuesta del Ministerio y de la Fiscalía no señala metas a cumplir basadas en el goce efectivo de derechos. Menos aún identifica metas en el corto, mediano y largo plazo, con lo cual resulta difícil establecer cuál es la proyección que tendrá el programa en relación con el goce efectivo del derecho fundamental a la seguridad personal. La ausencia de metas específicas constituye además un elemento que dificultará el seguimiento y evaluación de los avances del programa, pues lo deja desprovisto de la definición de aquellos hitos que es deseable que alcance para lograr un adecuado cubrimiento de los riesgos generados para las víctimas y testigos en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

¹³ Véase, Auto 092 de 2008.

La única meta propuesta en la respuesta, relacionada con hacer el Protocolo, aún no se ha cumplido. En todo caso, resulta importante señalar que la propuesta de ajuste incluye la definición de cuatro resultados que pretendería alcanzar el Programa, con sus respectivos indicadores. Sin embargo, estos no pueden considerarse un cumplimiento adecuado del elemento mínimo de racionalidad aludido en este aparte del documento, entre otras razones, porque no atienden a un enfoque de goce efectivo de derechos y no permiten la identificación de los logros que pretendería alcanzar en el corto, mediano y largo plazo. En todo caso, las observaciones de las organizaciones firmantes a los resultados e indicadores diseñados serán desarrolladas más ampliamente más adelante.

3. Cronograma acelerado

Uno de los elementos mínimos de racionalidad que corresponden a aspectos estructurales del programa consiste en la inclusión de *un cronograma acelerado de implementación* (II. 8.2. v). Este elemento en particular no fue tenido en cuenta en la propuesta de ajuste al programa presentada por el Ministerio y la Fiscalía. En efecto, la respuesta no incorpora ningún elemento relacionado con el cronograma de implementación. El único término específicamente incorporado es el referido al Protocolo, el cual, como se señaló anteriormente, no se ha cumplido.

La falta de diseño de un cronograma acelerado de implementación y más aún, la evidente ausencia de implementación acelerada de los ajustes al programa resulta especialmente problemática, pues implica que después de un año de la sentencia, las víctimas deben seguir recurriendo a un programa de protección que tiene grandes limitaciones -ya señaladas y reconocidas por la Corte Constitucional Colombiana-, en relación con la posibilidad real de garantizar integralmente el derecho a la seguridad personal.

4. Mecanismos de evaluación y seguimiento y diseño de indicadores

En la sentencia T-496 de 2008, la Corte Constitucional reconoció que el programa de protección creado en el marco de la Ley 975 de 2005 no cuenta con el diseño e implementación de *mecanismos de evaluación, seguimiento, y corrección* que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger.

En relación con este punto, la Corte señaló que el programa de protección debe contener al menos dos elementos mínimos de racionalidad: i) la *adopción e implementación de indicadores de resultados, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados, tomando en consideración la faceta de género del impacto del conflicto* (II. 8.3. ix); y ii) el *desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento, que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger*. Estos dos elementos mínimos tienen una relación

indiscutible, pues los indicadores son elementos importantes para la medición de los avances o retrocesos de determinado objeto, y en este caso, del programa de protección. Por lo tanto, la definición de los indicadores puede constituir un elemento importante en el desarrollo de mecanismos de evaluación y seguimiento, aunque por supuesto, la evaluación de avance del programa no debe reducirse a constatar los resultados de los indicadores que se diseñen.

La respuesta del Gobierno y de la Fiscalía General de la Nación incluye algunos aspectos en relación con los elementos mínimos de racionalidad aludidos. Sin embargo, las organizaciones firmantes los consideramos insuficientes e incluso inconvenientes. En efecto, aunque la propuesta de ajuste al Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz incorpora algunos indicadores por medio de los cuales pretende asegurar un proceso de seguimiento y evaluación del programa de protección, estos no constituyen elementos idóneos para llevar a cabo adecuadamente el proceso de monitoreo y evaluación que pretenden. Lo anterior por cuanto, i) se trata de indicadores que tienen deficiencias conceptuales y técnicas que los convierten en elementos inadecuados para la medición, y ii) no se encuentran articulados a un mecanismo de seguimiento robusto y objetivamente verificable.

En cuanto a las deficiencias conceptuales, resulta relevante señalar que los indicadores propuestos no incluyen una explicación precisa y concreta de lo que pretenden medir específicamente, lo cual puede generar problemas a la hora de analizar y evaluar los resultados que generen. Adicionalmente, estos indicadores no incorporan enfoques diferenciales y en particular el enfoque de género, por lo cual, no parecen adecuados para hacer un seguimiento que permita la evaluación de un programa de protección que debe ser sensible a las diferencias derivadas del género y en particular a: i) los riesgos diferenciados; ii) los efectos diferenciados que produce la violencia en las mujeres; y iii) el impacto de las medidas diferenciadas en la seguridad y en el goce efectivo del derecho de acceso a la justicia.

En cuanto a las deficiencias técnicas, resulta fundamental señalar que se trata de indicadores altamente subjetivos, en los que no se prevén fuentes de verificación, líneas de base, formas e instrumentos de medición, periodicidad, responsable de la medición, criterios de evaluación ni periodicidad. Por lo anterior, los resultados no ofrecerían criterios técnicamente sostenibles que den cuenta de los avances o retrocesos del programa. La principal fuente de información de la que dependerían sería la percepción de las mujeres, lo cual puede ser un elemento de medición altamente subjetivo que no se aborda desde una perspectiva técnica adecuada en el diseño de los indicadores.

Por lo anterior, es posible afirmar que los indicadores propuestos en la respuesta no contribuyen a generar un auténtico sistema de seguimiento periódico, que permita identificar e implementar los correctivos necesarios para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas que se encuentran en situación de riesgo. En consecuencia, las organizaciones firmantes consideramos que la respuesta del gobierno es insuficiente frente a este punto, pues los instrumentos diseñados para este fin son inadecuados.

En este punto resulta importante señalar que la respuesta del gobierno incluye un apartado dedicado a establecer *mecanismos de evaluación y seguimiento (numeral 12)*. Sin embargo, las medidas incorporadas en este apartado tampoco contribuyen de manera efectiva al cumplimiento de los elementos de racionalidad señalados en líneas anteriores, no solamente porque los mecanismos no se desarrollan, sino porque su sola enunciación permiten asegurar que no serán suficientes para contar un sistema de seguimiento robusto y objetivo. Así, se contempla que el seguimiento se hará por la Dirección del Programa, pero se deja la definición de este seguimiento al Protocolo que aún no se ha desarrollado.

5. Instrumentos de corrección oportuna

Otro elemento de racionalidad que no es incorporado adecuadamente en la respuesta del gobierno tiene que ver con el *diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa*.

En efecto, la respuesta del gobierno resulta insuficiente en este punto por múltiples razones. En primer lugar, al no haber planteado metas puntuales que deba alcanzar el programa, resulta prácticamente imposible determinar de forma objetiva y contrastable los avances o retrocesos que se hayan podido dar. En segundo lugar, la respuesta no prevé un sistema de seguimiento basado en criterios objetivos, como se indicó al referirse a los indicadores propuestos. En tercer lugar, la respuesta no prevé específicamente instrumentos de corrección oportuna que permitan evitar retrocesos y estancamientos. El único elemento que toca la respuesta en relación con la corrección de los estancamientos o retrocesos del programa es una de las funciones que le atribuye a la Dirección del Programa, que consiste en: “Recomendar ajustes a las políticas y procedimientos de evaluación del riesgo, prevención, protección y aplicación del enfoque diferencial sobre la base de las experiencias recogidas y sistematizadas”. Esta enunciación, sin embargo, no se acompaña de la definición de procedimientos e instrumentos específicos que permitan asegurar su eficacia y sobre todo, que permitan garantizar que la dirección pueda identificar los retrocesos o estancamientos que se lleguen a presentar.

Finalmente, aunque el procedimiento que se anuncia en relación con el mapa de riesgos parece sugerir la posibilidad de que su definición de lugar a un proceso de evaluación y corrección de elementos puntuales del programa, éste no resulta ser un elemento idóneo y suficiente para generar los cambios que se requieran en el programa a fin de evitar su retroceso o estancamiento. No solamente porque a este instrumento se le asigna una función limitada en la respuesta –en particular para identificar las zonas que deben ser priorizadas para la implementación del “dispositivo poblacional” de prevención-, sino porque ha es un instrumento cuyas limitaciones son sugeridas por la Corte en la sentencia.

6. Coordinación

La respuesta del gobierno y de la Fiscalía también es insuficiente en relación con la coordinación unitaria y centralizada en una sola entidad, sin perjuicio de la colaboración armónica con otras instituciones públicas, la cual constituye un elemento mínimo de racionalidad que debería tomar en cuenta.

Dado que el programa exige la actuación de entidades a las que se les amplía sus competencias, el programa exigiría la incorporación de mecanismos muy refinados de coordinación. Sin embargo, en la respuesta del gobierno y de la Fiscalía solamente es identificable una instancia que debe asegurar la coordinación unitaria del programa. Se trata de la dirección ejecutiva, la cual no parece ser suficiente, por ejemplo para involucrar en forma adecuada y dentro de una estrategia coordinada de protección a la Policía Nacional.

De esta forma, la respuesta no parece dar cumplimiento cabal y suficiente en este punto, pues salvo algunas previsiones sobre coordinación interinstitucional en relación con la elaboración del mapa de riesgo, del dispositivo poblacional y del individual, no se refiere a la necesaria coordinación que debe existir con, por ejemplo, las instituciones que deben colaborar en la atención psico social a las víctimas. Adicionalmente, no se contempla la forma como se deberían coordinar los diferentes programas de protección existentes, en particular frente a víctimas que estén en riesgo, pero que no puedan cumplir con los requisitos exigidos en este programa de protección.

c. Ausencia o insuficiente incorporación de los principios básicos y elementos mínimos de racionalidad dentro de las medidas concretas de protección y los procedimientos ajustados.

La propuesta de ajuste al Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz incluye una serie de modificaciones, líneas de acción y medidas concretas, a través de las cuales se busca dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de la Corte Constitucional. A continuación se estudian varios de estos cambios y nuevos procedimientos, y se verá que no conducen a la garantía y protección del derecho a la seguridad de las mujeres víctimas, pues no incorporan, o lo hacen de manera deficiente o insuficiente, los principios y los elementos de racionalidad que la Corte Constitucional consideró fundamentales para el adecuado diseño e implementación de un Programa de Protección.

1. Protocolo de protección

De acuerdo con el documento de respuesta presentado por el Ministerio y la Fiscalía, tanto las instancias como las responsabilidades institucionales, los mecanismos para el acceso de las víctimas, los de asistencia inicial y evaluación de riesgo, la determinación de las medidas concretas, los procedimientos de impugnación y resolución en segunda instancia,

así como también los mecanismos de formulación del mapa de riesgo, de activación de los dispositivos colectivos de prevención y protección, y los de evaluación y seguimiento de Programa, serán determinados y explicitados en el Protocolo de Protección, a través del cual se garantizará el logro del ajuste institucional del Programa de Protección, la efectiva incorporación de una perspectiva de género y su viabilidad y sostenibilidad (punto 8 de la respuesta oficial). La Dirección del programa de Protección es la responsable de la elaboración, aprobación, difusión y aplicación de este Protocolo. Como se señaló más arriba, el plazo planteado por las autoridades para esto era de 90 días a partir de la entrega de la respuesta, plazo que se cumplió en el mes de marzo de 2009 sin resultado alguno en ninguna de las materias mencionadas.

Pero adicional al tema del incumplimiento del plazo, es importante resaltar que todo el cumplimiento de lo ordenado por la Corte está contenido en realidad, no en el anunciado Decreto, sino en un Protocolo (por ahora inexistente). Un Protocolo es una pauta, una guía del procedimiento a seguir en determinadas situaciones; también es un medio de reglamentación detallada y técnica, pero no es una norma jurídica vinculante y frente a la cual se pueda predicar exigibilidad ni control. Las modificaciones estructurales que la Corte ordena deberían adelantarse a través de una norma de la misma jerarquía jurídica que aquellas que contienen las disposiciones contrarias a la Constitución. Al menos las medidas concretas para incorporar los principios y elementos de razonabilidad que la Corte ordenó para que el Programa de protección se ajuste a los estándares nacionales e internacionales en materia de protección, así como para que se incorpore transversalmente un enfoque de género, deberían estar señaladas en el decreto de ajuste. La adecuación a través de un Protocolo evidencia el bajo nivel de compromiso político y responsabilidad de las autoridades frente a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.

Finalmente, tampoco señala la mencionada respuesta cómo se adelantará la elaboración del Protocolo, ni tampoco cuáles serán los medios a través de los cuales se llevará a cabo la difusión de este Protocolo, y si este será o no de conocimiento público.

2. Mecanismos de prevención

El objetivo general del Programa incorpora el enfoque preventivo al señalar que se busca “Brindar una respuesta preventiva y protectora oportuna, eficaz y adecuada a la situación de riesgo y a las condiciones diferenciales que enfrentan personas y comunidades por su condición de víctimas o de testigos de la Ley de Justicia y Paz. Se limita a víctimas de justicia y paz y no a todas las víctimas de violaciones a DDHH e infracciones a DIH”. También señala el documento que, para el caso específico de las víctimas, la prevención guarda una estrecha relación con las garantías de no repetición de los hechos violentos. Lastimosamente, y como ocurre con varias de las disposiciones teóricas que trae el documento oficial en su primera parte, el enfoque preventivo no se incorpora ni desarrolla adecuadamente en la propuesta.

Se establece una línea de prevención a cargo de los *Grupos Departamentales de Medidas Complementarias*, conformados por las Gobernaciones o Secretarías del Interior del Departamento, la Policía, la Fiscalía, la CNRR y la Defensoría del Pueblo. A estos grupos se les encarga del *dispositivo poblacional* dirigido a municipios, franjas poblacionales y territorios colectivos de grupos étnicos que hayan sido priorizados en el mapa de riesgo. Como parte de estos dispositivos los Grupos pueden:

- Asegurar el control del área geográfica.
- Establecer un diálogo con los grupos y organizaciones, especialmente de víctimas y de mujeres.
- Determinar los planes de prevención y protección con mecanismos de seguimiento y concertación.
- Concertar con las autoridades tradicionales las medidas de prevención, cuando éstas se relacionen con territorios colectivos de grupos étnicos.
- Desarrollar un *Plan Básico de Salud* para programas de impacto psicosocial con enfoque diferencial.
- Adelantar actividades de educación comunitaria con enfoque en divulgación de derechos humanos y violencia de género

También se presentan como medidas de prevención la recomendación a los servidores públicos territoriales de apoyar a las víctimas y de desarrollar campañas de sensibilización, así como el incremento de las acciones de las autoridades nacionales, departamentales y municipales contra de los diversos grupos delincuenciales.

El mapa de riesgo, que ahora se actualizará cada 4 meses, sigue siendo una de las medidas preventivas por excelencia, pese a los reparos que la Corte señaló frente a este mecanismo de prevención e identificación del riesgo. No se incorporan suficientes medidas de prevención con un claro enfoque de género, y muchas de las que se podrían incorporar, en particular las estructurales (como las garantías de no repetición) o las de naturaleza judicial, no serían de competencia de un funcionario departamental para su aplicación.

3. Titularidad para la postulación al Programa

De acuerdo con la respuesta oficial, cualquier servidor público puede poner en conocimiento de la Fiscalía o la Policía una situación de riesgo o amenaza contra una víctima o testigo. Esto quiere decir que la solicitud de activación del Programa necesariamente tiene que hacerla la autoridad y que, una vez más, no se permite a la propia víctima poner en acción los mecanismos de protección cuando identifica una situación de riesgo.

Se contradice con la medida el principio de oportunidad señalado por la Corte, en la medida en que se requiere un intermediario para que traslade la inquietud de la víctima y gestione

la respuesta estatal frente al riesgo que enfrenta, lo que implica retraso en la reacción y una inevitable serie de trámites y demoras.

4. Acreditación de la calidad de víctima por parte de la Unidad de Justicia y Paz como requisito para acceder al Programa

La respuesta señala que es necesario que la Fiscalía acredite la calidad de víctima como requisito previo para cualquier tipo de atención. Esto contradice la orden de la Corte de diseñar un Programa que responda al principio de especificidad individual, “que le permita responder de manera oportuna, adecuada y suficiente a los inmensos retos que plantea el deber de protección de las víctimas de delitos atroces en un contexto tan complejo como” el colombiano, pues el requisito se convierte en la práctica en un obstáculo para el acceso de las mujeres al Programa.

La Corte dijo que las mujeres víctimas son sujetos de especial protección que sufren de manera diferenciada y desproporcionada derivada del conflicto en virtud de su condición femenina, lo que les impone unos riesgos específicos y unas cargas extraordinarias en el contexto de la violencia armada que no están obligadas a soportar, y de la obligación estatal de prevenir la discriminación y la violencia contra la mujer. Uno de los objetivos específicos del Programa ajustado, según a respuesta, es garantizar a las víctimas rutas de acceso y protección expeditas, acordes con su nivel de riesgo, características de vulnerabilidad y factor diferencial y presente en su condición y caso. Es clara la contradicción entre esta disposición y la imposición general y no diferenciada de que la Unidad de Justicia y Paz tenga que acreditar la calidad de víctima de toda aquella persona que denuncie una situación de riesgo y quiera acceder a medidas de protección, y es clara la contradicción también con el principio de especificidad individual que ordena responder teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, y con el principio de oportunidad en la respuesta, frente al cual la Corte había señalado que no se cumplía por el retardo común en la respuesta derivado, entre otros, del hecho de que el programa no gozara de autonomía y una capacidad de reacción propia. La propuesta de ajuste agrava esa insuficiencia en responder de manera oportuna y adecuada según la situación particular de las mujeres pues les impone la carga de esperar para recibir protección por parte del Estado y resistir a la situación de riesgo en que se encuentran, hasta que la Fiscalía pueda acreditar su calidad de víctimas.

También se vulnera con este requisito previo el principio de buena fe de las víctimas, pues se parte del supuesto de que estas dicen mentiras cuando denuncian una situación de riesgo, por lo que hay que verificar lo que dicen antes de ofrecerles protección. De nuevo se incumple la obligación de responder oportuna y adecuadamente, pues es evidente que en muchos casos las situaciones de riesgo a las que se enfrentan las mujeres no les da espera a que las instituciones adelanten acciones de verificación judicial de la información. Es probable que, para cuando la Fiscalía responda, ya el riesgo se habrá consumado en la mayoría de los casos, muchas de estas mujeres habrán tenido que desplazar por la

inminencia de la consumación del mismo y, seguramente, habrán abandonado su pretensión de participar en los procedimientos judiciales.

Ante la obligación de responder de manera rápida y efectiva a las situaciones de riesgo, el Estado reacciona desconfiando de las víctimas. Son conocidos los problemas que la Fiscalía ha enfrentado para el manejo y la sistematización de la información relacionada con las víctimas, y se sabe de la existencia de registros repetidos, perdidos o alterados. No señala la respuesta oficial el procedimiento a seguir en el caso de que, por algún motivo, esta institución se retrase o no pueda acreditar la calidad de una víctima que acude a solicitar protección. ¿Se debe quedar por fuera del programa y enfrentar desprotegida un riesgo que no tiene la obligación de resistir? ¿O deberá, además de la situación que enfrenta y en medio de, como lo llama la Corte, el contexto hostil en el que debe ejercer sus derechos, ponerse en la tarea de adelantar los trámites propios del registro de víctimas de la Fiscalía, aún cuando ya lo haya hecho anteriormente y cuando la responsabilidad de la falta de acreditación sea imputable al Estado? Se evidencia una ausencia en el diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

Pero adicionalmente, este requisito plantea una limitación muy clara para aquellas mujeres que tienen interés en acceder a la justicia, pero todavía no participan en los procesos judiciales de justicia y paz por diferentes razones. Como lo dijo la MAPP OEA:

“55. El contexto de las víctimas está constituido por una serie de factores determinantes, para que éstas, decidan y puedan participar en el proceso. En este sentido, la amenaza y el riesgo que pueda correr la víctima, si bien constituye un elemento principal, no es la única situación que influye en la brecha que la separa de la justicia. Del contexto también hacen parte las limitaciones institucionales, la actitud que los operados de la ley asumen, y nivel de control que el grupo armado irregular llegó a tener sobre las distintas entidades”¹⁴.

Es claro que la acreditación de la calidad de la víctima por parte de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía deja por fuera de toda posibilidad de protección a las víctimas que, por cualquier motivo, aún no se han hecho parte activa dentro del proceso judicial. Las víctimas que viven en regiones apartadas, quienes adelantan procesos de organización en sus comunidades con miras a una participación judicial, quienes son familiares de personas que participan en los procesos pero no participan a nombre propio, o quienes simplemente manifiestan su interés de acceder a la justicia pero aún no lo han materializado, también son parte de la población a la cual el Programa está en la obligación de brindar protección, de acuerdo con el particular y desproporcionado impacto de la violencia armada en las mujeres, y del contexto de discriminación y violencia en el que viven. Si no lo hace no

¹⁴ Este fallo (proferido el 13 de agosto de 2007) fue revocado por la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante decisión de octubre cuatro (4) de dos mil siete (2007), argumentando carencia de legitimidad de las demandantes, y existencia de otro mecanismo de defensa.

responde al ámbito de cobertura necesario y obligatorio que le corresponde a dicho Programa, uno de los elementos de racionalidad recogido en el fallo de tutela.

La imposición de este requisito previo pone a estas mujeres en una situación de vulnerabilidad adicional, que contradice el principio planteado por la Corte Constitucional en su fallo, según el cual se prohíbe que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias.

5. Formato de hechos atribuibles

Además de lo que se acaba de señalar, la propuesta de ajuste ordena que toda víctima que quiera acceder al Programa de protección deberán haber diligenciado el Formato único de hechos atribuibles para que pueda proceder a poner en conocimiento de la Policía o la Fiscalía la situación de riesgo. Esta es otra traba, otra demora adicional que se impone a las personas para acceder a una rápida respuesta en materia de protección frente a una situación de riesgo extraordinario, incumpliendo nuevamente con la obligación de ofrecer una respuesta adecuada y oportuna, como lo ha exigido la Corte Constitucional.

6. Asistencia inmediata a cargo de la Policía Nacional

Las medidas relacionadas con la alimentación, el aseo, el hospedaje, el transporte, el vestuario, la asistencia médica de urgencia, entre otros, de las mujeres víctimas que accedan al Programa y requieran asistencia inmediata están a cargo de la Policía Nacional, de acuerdo con la respuesta oficial a la Corte, como lo están actualmente en el decreto 3570. No se presenta ninguna modificación en esta materia, pero tampoco se especifica, de acuerdo con los principios de especificidad en la valoración del riesgo y de adecuación de la respuesta estatal, la manera diferenciada como esta institución otorgará esta asistencia, considerando la particular vulnerabilidad de los destinatarios y a condiciones como el género, la edad, la salud, etc., del sujeto de protección. Hay una ausencia en esta materia, pues no se especifican las medidas, requerimientos y criterios de atención para atención preferencial a mujeres y de enfoque diferencial, los cuales se anuncian en los resultados esperados del ajuste del Programa.

7. Evaluación del riesgo y adopción de medidas de protección

Frente al procedimiento de evaluación del riesgo y la posterior adopción de las medidas concretas, son pocos los cambios que se anuncian, a pesar de que allí radican muchos de los reparos de la Corte Constitucional en materia de ausencia de un enfoque diferenciado y de género. La evaluación del riesgo la realiza el Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo (GTER) regional, de acuerdo con la propuesta de territorialización que trae la respuesta oficial, pero no se conoce el procedimiento que se debe seguir ni los criterios en que para ello se fundamenta, lo que va en contra del principio de especificidad en la valoración de

los riesgos y los factores que lo generan. No hay ninguna evidencia de la incorporación de una política y unos mecanismos que permitan una respuesta diferenciada de acuerdo con la particular vulnerabilidad de los destinatarios y a condiciones, tal y como lo ordena la Corte Constitucional para este procedimiento. Además, como esta instancia continúa estando compuesta por la Fiscalía, la Policía y la Defensoría, no se garantiza la oportunidad en la respuesta.

No se refleja, además, el ámbito de cobertura necesario y obligatorio determinado por la Corte, de acuerdo con el cual el Programa de Protección debe considerar la realidad fáctica “relacionada con los factores que generan el impacto general de violencia sobre las víctimas de delitos atroces, y el impacto diferenciado y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres víctimas de la violencia”, así como “la violencia contra las mujeres que son líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos”. Ninguno de estos aspectos se ve reflejado en los mecanismos de evaluación del riesgo que la respuesta oficial plantea.

Igualmente, hay una ausencia manifiesta en términos de publicidad y transparencia de los parámetros para la evaluación del riesgo y la adopción de las correspondientes medidas de protección, así como de los elementos que incorporan la perspectiva de género a esta etapa del dispositivo de protección.

8. *Medidas de asistencia y protección*

A pesar de los reparos y críticas formuladas por la Corte por tratarse de uno de los puntos principales de ausencia de una perspectiva diferenciada y de género, tanto las medidas de asistencia como las de protección que el Programa otorga siguen siendo las mismas que contempla actualmente el decreto 3570 de 2007.

El dispositivo individual es prácticamente el mismo, aunque se modifiquen los nombres y se detalle más su contenido (se incluye en el dispositivo individual el seguimiento del caso por el GTER y la posibilidad de la víctima de interponer recursos). En el tema de la asistencia inicial, como ya se dijo, no hay cambio en cuanto a las medidas que se otorgan. Frente a las medidas de protección propiamente dichas, la respuesta oficial ofrece una vez más autoprotección, rondas de policía, plan padrino, aparatos de comunicación, chalecos antibalas, medios de transporte, esquemas móviles, cambio de domicilio, o reubicación.

La única innovación en la propuesta de ajuste radica en la creación de *Grupos Departamentales de Medidas Complementarias*. Estos grupos se encargarán de adoptar medidas adicionales a las anteriormente mencionadas para restituir los derechos afectados (la respuesta oficial menciona trabajo, salud, educación o estabilidad emocional) por la amenaza o por la adopción de las medidas de protección y así preservar el bienestar personal y familiar. A estos grupos corresponde también el tema de la asistencia psicológica a la persona amenazada y su familia. Desafortunadamente, tampoco se señalan

los criterios diferenciados o de género en los que se fundamentan las actuaciones y decisiones de estos grupos.

Por otra parte, dentro de las medidas ajustadas no se contempla ninguna que sea meramente judicial. No se propone ninguna acción por parte de la administración de justicia encaminada a esclarecer y conjurar las causas del riesgo; esto implica que no se cumplen los principios de deber de identificación del riesgo ni de especificidad y exhaustividad en la valoración del riesgo y los factores que lo generan, porque se ignora la necesaria relación del riesgo con el reclamo de justicia, ordenados por la Corte. Tampoco se establecen medidas que permitan garantizar los derechos de las víctimas a acceder a la justicia o a continuar participando plenamente en los procesos judiciales, como se verá más adelante.

9. Concertación con las personas beneficiarias del Programa y consentimiento de las víctimas frente las medidas a adoptar

A pesar de que el consentimiento de la persona protegida y la concertación son dos de los Principios que introduce la propuesta oficial de ajuste, ninguno de los dos se desarrolla a lo largo del documento. En ninguna parte se señala cuáles van a ser los mecanismos mediante los cuales se va explicar a las mujeres víctimas el funcionamiento del Programa, sus etapas, las medidas y sus impactos para ellas y sus familias. No se plantea ningún espacio de presentación y discusión del estudio de riesgo o las medidas a ofrecer. Tampoco se contempla el procedimiento para consultar a la víctima sobre su consentimiento frente a las medidas propuestas, ni se señala la vía a seguir en caso de que haya desacuerdos. Al no ofrecerse medidas de protección diferenciadas o con un enfoque de género, como lo ordenó la Corte, tampoco es claro lo que va a pasar si una víctima rechaza la aplicación de las medidas existentes, ni si hay riesgo de que quede desprotegida.

Como ya se dijo, dentro de las etapas del dispositivo individual se encuentra la de la presentación de recursos por parte de las víctimas, y se señala que estos proceden contra todas las determinaciones del GTER y ante la instancia que corresponda. Pero no hay ninguna claridad sobre cuál es el procedimiento para la interposición de esos recursos, la naturaleza de los mismos, la autoridad que los resuelve o el plazo para su definición. Hay una falta total de claridad y de publicidad sobre los procedimientos de concertación y consulta en todas las etapas del proceso.

10. Ausencia de medidas para garantizar el acceso y la continuidad de la participación en el procedimiento de justicia y paz

Finalmente, es importante resaltar que todas las medidas planteadas en la propuesta de ajuste al Programa, apuntan a la protección de los derechos a la vida y la integridad de la persona en situación de riesgo y son de carácter administrativo. No se observa ninguna acción en cabeza de la administración de justicia que permita esclarecer las causas del riesgo y anularlas. Tampoco se establecen medidas que permitan garantizar los derechos de

las víctimas a acceder a la justicia o a continuar participando plenamente en los procesos judiciales. No hay ninguna propuesta que proteja el derecho a la denuncia judicial, a la aproximación a la administración de justicia o la garantía de la participación activa, plena y efectiva en los procesos judiciales. Tampoco se plantea la articulación de las medidas de ajuste con otras ya existentes en la legislación sobre la materia (declaración a puerta cerrada, por video conferencia, disposición de salas de víctimas en diligencias judiciales, etc).

Las autoridades parecen olvidar en su propuesta de ajuste la naturaleza especial que tiene que tener el Programa de protección de víctimas y testigos de la ley de justicia y paz, de proteger a las víctimas en un marco de mecanismos judiciales de justicia transicional en medio de un conflicto armado. Es decir que las víctimas y testigos tienen derecho a una protección integral, que se traduce en medidas de protección física y medidas para garantizar la continuidad de su participación en el proceso judicial. La respuesta oficial contempla las mismas medidas que ya existían antes del fallo de la Corte, que son las mismas medidas de protección que se dan a personas en situación de riesgo extremo o extraordinario, aunque este no esté asociado con su demanda de justicia.

Hay una clara ausencia de medidas para evitar las represalias que se deriven que la decisión de acudir a la justicia, para investigar el origen del riesgo y su nivel de relación con el proceso judicial, o para garantizar la continuidad en la participación de las víctimas en estos procesos y la efectiva realización de su derecho a la justicia. Esto implica el incumplimiento expreso de la mayoría de los principios que la Corte Constitucional ordenó tener en cuenta para la adecuación del programa de protección, tales como el deber de identificación del riesgo, porque se ignora su necesaria relación con un reclamo de justicia; de especificidad y exhaustividad en la valoración del riesgo y los factores que lo generan, al no tener en cuenta que la respuesta estatal debe propender por la permanencia y efectiva garantía del derecho a la justicia de las víctimas, además de la protección de su vida e integridad; de adecuación de la respuesta a las circunstancias, pues se ofrece una respuesta insuficiente frente a los derechos que debe salvaguardar; de prohibición de generar riesgos extraordinarios (no perjudicar), pues al no contemplar estas medidas se expone a las personas a nuevas violaciones a sus derechos y a la repetición de las situaciones de riesgo; de información adecuada, pues no hay claridad con las víctimas sobre el impacto que su reclamo de justicia tiene para su seguridad, ni sobre la forma de conjurarlo; de logística segura, ya que no se consideran medidas para garantizar, en la práctica, la participación e intervención activa en diligencias judiciales; y de garantía de atención de necesidades básicas, porque se desconoce la necesidad básica de acceder a la administración de justicia. De la misma manera se evidencia que el Programa no responde al ámbito de cobertura necesario y obligatorio ni incorpora en forma completa los derechos a garantizar y los parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento, elementos de racionalidad mínimos exigidos por la Corte en su sentencia.

V. Conclusiones

Lo señalado hasta ahora permite a las organizaciones que conforman la Mesa de Seguimiento a la Sentencia T-496 de 2008 afirmar las siguientes conclusiones en relación con la respuesta del Ministerio del Interior y de Justicia y la Fiscalía General de la Nación sobre la forma como cumplen con las órdenes emitidas por la Corte Constitucional:

1. La propuesta de ajuste al Programa de Protección a Víctimas y Testigos no incluyó de manera suficiente un enfoque de género. Aunque se incluye un principio general en este sentido, este no se ve reflejado en medidas y procedimientos específicos.
2. La respuesta del gobierno no se ha reflejado en una mejora en las condiciones de seguridad de las víctimas – ley 975 de 2005. Como lo muestra la descripción de la situación actual de seguridad de las víctimas tutelantes, estas han debido afrontar riesgos extraordinarios de seguridad en relación con los cuales no han recibido una respuesta institucional oportuna y adecuada, que les garanticen una protección integral.
3. La respuesta del gobierno ha incumplido lo ordenado por la Corte, tanto en lo formal como en lo material, pues no solamente ha incumplido el plazo establecido en la sentencia para adecuar efectivamente el programa, sino que además las medidas que se prevén en este sentido, resultan insuficientes –y en algunos casos inadecuadas- para asegurar la incorporación integral de los principios y elementos mínimos de racionalidad desarrollados por la Corte Constitucional en la sentencia T-496 de 2008.

Organizaciones que pertenecen a 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:

Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz- IMP

Corporación Sisma Mujer

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad- DeJuSticia

Comisión Colombiana de Juristas -CCJ

Bogotá, 9 de junio de 2009