

**“CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN UN PAÍS SIN VOZ: ANÁLISIS  
DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA UNIDAD  
NACIONAL DE PROTECCIÓN PARA LA GARANTÍA DE LA  
VIDA DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN EL  
PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSITIVA.  
ESTUDIO DE CASO: DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA”.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ D.C**

**2019**

**“CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN UN PAÍS SIN VOZ: ANÁLISIS  
DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA UNIDAD  
NACIONAL DE PROTECCIÓN PARA LA GARANTÍA DE LA  
VIDA DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN EL  
PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSITIVA.  
ESTUDIO DE CASO: DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA”.**

**MATEO PACHÓN MEJÍA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ D.C**

**2019**

**“CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN UN PAÍS SIN VOZ: ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN PARA LA GARANTÍA DE LA VIDA DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSITIVA. ESTUDIO DE CASO: DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA”.**

**MATEO PACHÓN MEJÍA**

**Trabajo de grado para optar por el título de politólogo**

**DIRECTORA DEL TRABAJO DE GRADO**

**JENNY ELISA LÓPEZ RODRÍGUEZ**

Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ D.C**

**2019**

## DEDICATORIA

*A mi directora de tesis, por su paciencia, comprensión y ayuda en este largo proyecto*

*A los defensores de los Derechos Humanos, ejemplo de resistencia y resiliencia*

*A Otto, mi compañero fiel en noches de vigilia y trabajo*

*A mi familia, constante fortín de fortaleza y amor*

*A mis amigos por su constante apoyo*

## ÍNDICE DEL DOCUMENTO

1.	Introducción	4
2.	Contexto: Estado, Territorio y poder local	6
2.1.	Territorio y Estado	7
2.2.	Estado Social de Derecho y Derecho a la Vida	10
2.3.	Defensores de Derechos Humanos	12
3.	Aproximaciones teóricas y conceptuales	16
3.1.	Estado Social de Derecho y capacidades institucionales para la protección de la vida	17
3.2.	Capacidades para la paz	20
4.	Análisis de las capacidades institucionales de la Unidad Nacional de Protección	21
	Tabla # 1. Matriz Metodológica	22
4.1.	Dimensión administrativa	23
4.1.1.	Planes de acción conjunta	23
4.1.2.	Objetivos conjuntos	26
4.1.3.	Sistemas de información	28
4.1.4.	Comunicación interinstitucional	29
	Tabla #2. Comunicación interinstitucional	30
4.1.5.	Presupuesto en el nivel nacional	30
4.1.6.	Presupuesto en el nivel regional	31
4.1.7.	Inversión	32
4.1.8.	Mecanismos de comunicación	33
4.1.9.	Dotación regional	33
4.1.10.	Estructura organizacional	34
4.2.	Dimensión política	36
4.2.1.	Relación Alcaldía	36
4.2.2.	Relación Gobernación	37
4.2.3.	Relación Policía Nacional	38
4.2.4.	Relación Fiscalía	38
4.2.5.	Relación Defensoría y Personería	39
4.2.6.	Procesos de Co-gestión	39
	Tabla # 3 Instancias de participación ciudadana	39
4.3.	Déficits de capacidad institucional detectados, clasificados por categorías	40
4.3.1.	Ambiente macroinstitucional	41
	Tabla # 4 Déficit - macroinstitucional	41
	Tabla # 5 Restricciones contextuales	41
4.3.2.	Ambiente microinstitucional	44
	Tabla # 6 Déficit microinstitucional	44
5.	Análisis de las variables de evaluación de riesgo Unidad Nacional de Protección	45
6.	Conclusiones y recomendaciones	48

## **1. Introducción**

La presente investigación se originó a partir de la preocupación del investigador por la creciente ola de asesinatos en contra de los defensores de Derechos Humanos ocurridas tras la firma del Acuerdo de Paz (2016). Por ello, se fijó como objetivo examinar las capacidades institucionales del Estado para garantizar la vida de los defensores de Derechos Humanos en el departamento del Magdalena. Para tal propósito, se analizaron las capacidades institucionales de la Unidad Nacional de Protección, entidad facultada para la protección de los defensores en caso de riesgo. La investigación se realizó en la Unidad Nacional de Protección con sede en Bogotá y en el Grupo Regional de Protección de Barranquilla.

Para analizar la problemática del asesinato de los defensores de DDHH<sup>1</sup> se hace necesario enunciar sus principales causas.

Colombia a lo largo de su construcción política ha tenido en su interior vectores centrífugos (Sanín, 2015). La consecuencia de ello es que al interior del país existan órdenes políticos paralelos al Estado, entendiendo el concepto de orden político como el reconocimiento de que la vida social se organiza mediante ciertas estructuras y valores, estas impuestas bajo dinámicas de autoridad, obediencia y regulación social (Bolívar, 1999). Estos órdenes políticos paralelos han logrado con éxito establecer el dominio territorial, entendiendo este último concepto como el establecimiento del poder, dominio, apropiación y pertenencia del espacio geográfico (Gómez y Mahecha, 1998).

La configuración territorial en estos espacios está mediada por una clara asimetría de poder entre aquellos que conquistaron el control del territorio y los pobladores que se encuentran en su interior. Tanto las élites locales como los grupos armados han aprovechado su poderío para, por un lado, cooptar las instituciones del Estado que se

---

<sup>1</sup> Derechos Humanos

encuentran en su jurisdicción y, por el otro lado, cometer violaciones de Derechos Humanos en contra de la población acorde a sus intereses individuales.

Los defensores de los DDHH son la voz de estas comunidades y son los encargados de velar por el cumplimiento colectivo de los derechos, la participación ciudadana en la vida comunitaria y la construcción de paz (Informe de líderes posacuerdo, 2018). De la misma manera, estos personajes son importantes para las comunidades pues denuncian los constantes abusos a los que se ven sometidos ya sea por las élites locales o por los grupos armados. La actividad de estas personas genera un riesgo latente para el poder construido por las élites y los grupos armados en estos territorios, en consecuencia de ello, estos actores han tomado como camino el amedrentamiento y asesinato de estas personas, hecho que se ha presentado a lo largo de la historia pero que se ha exacerbado tras la firma del Acuerdo de paz (2016).

Ante esta realidad, la investigación se desarrolló partiendo de la siguiente pregunta ¿Cuál es la capacidad institucional del Estado, representado por la Unidad Nacional de Protección, para garantizar el derecho a la vida de los defensores de Derechos Humanos en el proceso de construcción de paz positiva?

Como objetivo general de la investigación se planteó establecer la capacidad institucional de la Unidad Nacional de Protección para la garantía del derecho a la vida de los defensores de Derechos Humanos en el departamento del Magdalena. Como objetivos específicos se definieron los siguientes: 1. Estudiar la relación entre las capacidades institucionales y la legitimidad material del Estado Social de Derecho; 2. Analizar las capacidades institucionales de la Unidad Nacional de Protección en el departamento del Magdalena en el marco del post-acuerdo; 3. Analizar la pertinencia de las variables usadas por la Unidad Nacional de Protección para definir el nivel de riesgo de los defensores de los Derechos Humanos.

El diseño de la investigación partió de la base de que el Estado Social de Derecho tiene que garantizar a los ciudadanos por vía institucional los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de 1991. En razón de ello, se buscó determinar si las capacidades institucionales de la entidad escogida contaban con restricciones o deficiencias para garantizar el derecho a la vida de los defensores de los Derechos Humanos.

El análisis de las capacidades institucionales de la entidad se dividió en dos dimensiones, a saber, administrativa y política. Adicionalmente, se analizó el contexto del departamento del Magdalena en términos políticos, sociales, económicos y de seguridad. Todo lo anterior fue dirigido a identificar las posibles restricciones que tenía la institución para brindar estas garantías a la población delimitada.

Por otra parte, se examinó la pertinencia de las variables usadas por la Unidad Nacional de Protección para definir el nivel de riesgo de los solicitantes, para ello se usaron las covariables municipales expuestas por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2018), esto con el fin de determinar si la institución tiene en cuenta al momento de evaluar el riesgo los factores detectados que ponen en peligro extraordinario a los defensores de Derechos Humanos, estos son: concentración de tierras, alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, altas tasas de homicidios, trayectoria histórica de masacres y presencia de grupos herederos del paramilitarismo.

Por último, se presentaron las recomendaciones, estas dirigidas hacia el fortalecimiento en los déficits analizados. Adicionalmente, atendiendo a la coyuntura actual, se incorporaron a las conclusiones recomendaciones desde el enfoque de capacidades institucionales para la construcción de paz positiva.

## **2. Contexto: Estado, territorio y poder local**

Con el objetivo de determinar las diferentes problemáticas que tiene el Estado para poder garantizar el derecho a la vida a los defensores de Derechos Humanos, se abordó, en un primer momento, el tema del conflicto agrario, la violencia y el papel del Estado. Posteriormente se hizo una lectura de la tensión entre la ausencia del Estado en el monopolio de la violencia por otros sectores y el propósito de construcción de institucionalidad en el sector rural, lo que afecta la legitimidad y los deberes del Estado, concebido este como Estado Social de Derecho. Todo lo anterior buscó crear un panorama que explicara el fenómeno actual del asesinato y amenaza a los defensores de DDHH<sup>2</sup> y las capacidades institucionales que detenta el Estado, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, para la protección de los mismos.

## **2.1. Territorio y Estado**

Como se mencionó anteriormente, Colombia tiene dentro de sus particularidades la constante de tener en su interior vectores centrífugos (Sanín, 2015), lo que ha generado que sea un país que se construye desde las regiones y - si así se quiere entender- para las regiones. Con lo anterior, se hace una antesala a las complejidades que ha suscitado la búsqueda de la centralización por parte del Estado. Esta búsqueda, -como lo expresa Bolívar (1999)-, ha encontrado una exitosa resistencia por parte no solo de los actores con poder local sino también por parte de la sociedad, pues existe la posibilidad de llevar una vida autárquica, es decir, libre de la necesidad de dependencia, lo que ha hecho que algunos sectores de la sociedad no vean en el Estado un árbitro ni un orientador de la acción social. Sumado a esto se encuentra el factor geográfico, de una cierta complejidad al ser un país que presenta tres cordilleras y diferentes valles, e inmensas zonas selváticas, en donde las distancias y las comunicaciones pueden ser insalvables y en el cual la población se ha formado desde lo local, alejándose así de las regulaciones colectivas, creando espacios donde no se encuentran los controles tradicionales (Bolívar, 1999).

---

<sup>2</sup> Derechos Humanos

En este sentido, las élites rurales han logrado hacer una férrea oposición a la centralización del Estado. Esta oposición se puede observar en la pugna que se generó desde finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX por la tierra, pues de nada sirvió la acción del Estado central mediante sentencias para frenar el acaparamiento de tierras por parte de los empresarios territoriales de la época (Legrand, 1988). Asimismo, el antagonismo fue efectivo para detener los procesos de reforma agraria que fueron adelantados en los años 1936, 1961 y 1994 (Machado, 2009, 2017). El interés principal del Estado en el tema de tierras es que “el proceso de configuración del monopolio de la violencia corre paralelo al proceso de concentración del suelo (...) porque es la relación con la tierra la que estructura el conjunto de la sociedad (Bolívar, 1999). En ese orden de ideas, al Estado tener parcialmente el poder de la tierra ha permitido que otros sectores de la sociedad se apropien de ella y puedan entrar a competir para detentar el monopolio de la violencia.

La configuración territorial en espacios donde el Estado y el territorio fueron cooptados se forjó a través de la constante pugna entre actores que buscaban establecer un orden territorial bajo la visión de sus intereses. A raíz de lo explicado, empezaron a surgir diferentes conflictos por el usufructo del poder y las ventajas económicas sobre el territorio o grupos sociales (Martínez, 2004).

Este modelo de configuración territorial puso de manifiesto el antagonismo entre el latifundio ganadero, la empresa agroindustrial y el minifundio campesino (Martínez, 2004). Antagonismo que se materializó a lo largo de los siglos XIX y XX en el acaparamiento de tierras por parte de terratenientes, ganaderos y sectores agroindustriales. Las dinámicas del conflicto por la tierra generaron una “configuración de espacios en los que unos pocos han logrado acaparar beneficios económicos y privilegios políticos mediante el control y la propiedad de la tierra.” (Martínez, 2004).

Se puede decir que, en un principio, fueron las élites locales las que propiciaron este escenario, pero la irrupción de grupos paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia (1996) y los grupos que reciclaron la lógica de este grupo armado profundizaron aún más la concentración de la tierra y, paralelamente, la existencia de un Estado cooptado (Sanín, 2015, ORRDPA<sup>3</sup>, 2017).

Con referencia a lo anterior, también vale la pena examinar el papel del narcotráfico. Este negocio ilegal le proporcionó a los grupos al margen de la ley poder adquirir una estructura más poderosa pues se convirtió en una de las principales fuentes de financiamiento. De igual manera, creó circuitos económicos en el campo que produjeron la expansión de la frontera agraria y ocasionó que los trabajadores de la tierra que no tenían acceso al mercado interno del país optaran por irse a trabajar a los cultivos ilegales; en consecuencia, estas personas fueron llevadas a poblar terrenos sin acceso al Estado, ni a mercados con un mínimo de regulación e institucionalización, creándose así un “campesinado ilícito”, el cual no puede tramitar legalmente sus demandas, quedando a merced de la autoridad e instituciones creadas por los grupos que ejercen el control territorial (Sanín, 2015). Paralelamente, el narcotráfico profundizó los vectores centrífugos pues hizo que el nivel local dependiera aún menos del nivel central.

Todo lo descrito hasta el momento presenta un panorama de los problemas que ha generado que el Estado no pueda consolidarse como un Estado-territorio, lo que ha imposibilitado que este tenga la capacidad de garantizar el derecho de la vida a las personas circunscritas en territorios rurales periféricos. Se puede decir, en síntesis, que el Estado tiene un poder relativamente centralizado y otros núcleos de poder constantemente le compiten (Bolívar, 1999), lo que traduce una diversidad de controles políticos, con características determinadas y la concepción del Estado como un actor que está obligado a negociar con los actores regionales el monopolio de la violencia, lo que, en última instancia, determina que el Estado no puede acceder a la

---

<sup>3</sup> Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad

población directamente por las vías legales establecidas y las demandas de la población rural son representadas y, a veces resueltas, por los actores que detentan el control territorial.

## **2.2. Estado Social de Derecho y Derecho a la Vida**

La configuración del Estado en Colombia, como se ha venido manifestando, ha terminado por crear una ausencia de acción pública en los territorios, lo que ha generado diferentes conflictos sociales, en especial por el acceso a la tierra y el poder político. Estos problemas se convierten en asuntos apremiantes tras la Constitución Política de 1991, pues desde ese momento el Estado se constituye como un Estado Social de Derecho, o sea, un Estado que centra su atención en la protección de las personas atendiendo a su contexto al interior de la sociedad, por lo que está obligado a hacer extensiva la fuerza vinculante de los derechos fundamentales (Corte Constitucional. Sentencia C-587. 1992).

La Constitución otorgó al Estado una caja de herramientas para desarrollar acciones que contemplen la garantía de los derechos a la vida, la dignidad y la paz desde una perspectiva social. No obstante, como lo expone Ferrajoli “La mayoría de derechos se convierten en promesas sujetas a la “discrecionalidad política y administrativa” (en Borda et al, 2007). En esa dirección, los gobiernos de turno han decidido adoptar un enfoque reduccionista del conflicto interno que se desarrolla en el país, es por ello que las capacidades que se han desplegado han sido orientadas al fortalecimiento de las instituciones que tienen como función la defensa nacional y cívica. Por lo que, contrario al concepto de paz vinculado a la libertad, seguridad, prosperidad y armonía, se construyó una visión institucional orientada hacia el control absoluto de un Estado policivo donde el disenso es considerado subversivo (Puentes, 2009).

En este orden de ideas, se considera importante introducir los conceptos de violencia directa, violencia estructural, paz negativa y paz positiva. La violencia

directa son aquellos actos que de manera directa y visible afectan el bienestar físico o mental de las personas (Galtung como se citó en Puentes, 2009). La violencia estructural es aquella que nace en las estructuras económicas, sociales y políticas que impiden el pleno desarrollo del individuo (Galtung como se citó en Puentes, 2009). De estas definiciones nacen los conceptos de paz positiva y paz negativa; por un lado, la paz negativa es aquella que busca la ausencia de guerra o conflictos destructivos, por otro lado, la paz positiva va más allá y exige que las estructuras políticas, sociales y económicas distribuyan de manera equitativa el poder y el acceso a los recursos (Galtung como se citó en Puentes, 2009).

Ahora bien, se enuncian estos conceptos pues los gobiernos al desarrollar las capacidades en torno al crecimiento militar y de control cívico, expresan iniciativas de paz que tienen como objetivo terminar la violencia directa y casi ninguna responde a la violencia estructural (Puentes, 2009). Esto ha generado que haya un alto gasto en defensa y justicia, pero a pesar de ello, este gasto no se ha visto reflejado en la consolidación de un Estado que pueda garantizar el derecho a la vida, a la dignidad y a la paz con justicia social.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, es factible manifestar que el conflicto en el territorio intentó ser solucionado con el aumento de pie de fuerza y el control policivo de la sociedad, sin embargo, como se expuso, al Estado no tener el monopolio de la violencia en el territorio ni poder establecer bases sociales que se acomodaran al orden institucional, estos esfuerzos terminaron siendo deficitarios.

El problema de haber concentrado los esfuerzos fiscales y burocráticos hacia la ausencia de violencia directa es que se olvidó el deber del Estado de generar capacidades institucionales para que las personas que viven en las periferias, en donde hay control parcial por parte del Estado, pudieran acceder a los mecanismos

formales para expresar sus demandas y poder así crear vínculos entre el Estado y la sociedad civil.

La consecuencia que tiene la incorporación de los Derechos Humanos al derecho positivo es que ha replanteado la forma de hacer política por parte de los grupos sociales y de exigir sus demandas, ya que se ven obligados a actuar dentro de la institucionalidad formal (Guendel, 2002), al estos grupos no poder acceder a la oferta institucional formal han quedado desvalidos ante las elites rurales y los grupos paramilitares.

Lo anterior da explicación a que desde los niveles locales se haya intentado transitar por medio del andamiaje legal de los DDHH, pero, al estar concentrados los esfuerzos del Estado en el desarrollo de la defensa, -entendida esta como protección y no como garantías para la vida-, las comunidades han quedado a merced de los grupos que controlan el territorio desencadenando así una ola sistemática de amedrentamiento y asesinatos.

Este panorama ofrece una compleja paradoja, pues, por un lado, se puede visibilizar en la Constitución Política la introducción de los DDHH como derechos fundamentales, pero, por otro lado, el afán de los diferentes gobiernos por copar los territorios con militares y policía ha terminado por hacer que el Estado pierda capacidad operativa y política de respuesta para brindar garantías para la vida, lo que ha ocasionado un efecto contrario al deseado pues crecieron el descontento y la desestabilización social.

### **2.3. Defensores de Derechos Humanos**

Toda la problemática suscitada a partir de la incapacidad del Estado para: establecer una dirección central sobre su territorio, ser considerado como un árbitro en los conflictos sociales, establecer institucionalidad, concretar un orden político, instaurar mecanismos de diálogo con las personas asentadas en los territorios

periféricos y, en último lugar, generar espacios para profundizar la democracia en el país, ha generado un ambiente en el cual los diferentes grupos de poder pueden silenciar las demandas sociales y violar los derechos fundamentales con un alto grado de impunidad.

Es por esto que el panorama para los defensores de DDHH ha sido desolador pues tras la firma de los Acuerdos de paz en 2016, los asesinados han sido más de 742 (INDEPAZ, 2019). No obstante, los asesinatos no son el único mecanismo usado para acallar a estas personas, también lo han sido la amenaza individual o colectiva y la violencia física personal o a parientes. El fenómeno en la mayoría de los casos corresponde a la defensa por la tierra, restitución de tierras, la defensa de los Derechos Humanos y acceso al poder político (PGN<sup>4</sup>, 2018).

Según el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria las variables que más se conjugan en los municipios donde se han registrado asesinatos a los defensores de DDHH son: la concentración de la tierra, un alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, mayores tasas de homicidios, la trayectoria histórica de masacres y la presencia de grupos herederos del paramilitarismo (2017). El mismo Observatorio recalca que los asesinatos que se vienen presenciando están ligados a las estructuras de poder instaladas en los territorios, los cuales buscan mantener las desigualdades y marginamientos existentes. Asimismo, ya se ha expuesto que este fenómeno no corresponde a hechos aislados, por el contrario, se ha consolidado la sistematicidad de los hechos (PGN, 2018; ORRDPA<sup>5</sup>, 2017).

Ahora bien, en el departamento del Magdalena, donde se desarrolló el estudio de caso, no hubo una situación diferente a la ya mencionada históricamente. La propiedad territorial en el departamento se conformó mayoritariamente mediante el despojo a los grupos étnicos o el desplazamiento, esto mediante técnicas de

---

<sup>4</sup> Procuraduría General de la Nación

<sup>5</sup> Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

aculturación y exterminio físico de la población (Castilla, Gonzáles, González, Rodríguez y Vallejo, 2014).

El Magdalena fue receptor de personas que tuvieron que salir de sus territorios durante el periodo de la Violencia (1946-1953), estas personas fueron tiempo más tarde aquellas reclamantes de baldíos de la Nación situados en la Sierra Nevada de Santa Marta, sin embargo, a pesar del respaldo de la Asociación Nacional de Campesinos -ANUC-, estas personas se enfrentaron al creciente mercado de tierras propiciado por los cultivos de marihuana, lo que produjo, posteriormente, que estos se convirtieran en la mano de obra de la producción de esta planta (Castilla et al, 2014).

El Estado en la época Marimbera no realizó el debido control sobre la exportación ilícita de la marihuana y no detuvo la expansión de la frontera agraria, dejando así que se crearan nuevas configuraciones territoriales en la Sierra Nevada de Santa Marta, estas conectadas con el nacimiento de bandas delincuenciales en los centros urbanos.

Tras el decaimiento de la economía de la marihuana (1980) los grupos delincuenciales se volcaron hacia la delincuencia común. Posteriormente, sus rentas pasaron de cobro de extorsiones y homicidios a la defensa privada de terratenientes de la región y del Departamento del Magdalena, tras su fortalecimiento económico fundaron el grupo de autodefensas conocido como “Los Cheperos”, después se unifican con el bloque norte y pasaron a ser denominados como “las autodefensas campesinas del sur del Magdalena (Castilla et al, 2014). Paralelamente a la conformación de las autodefensas en el departamento, la incapacidad del Estado por detener la conformación de bandas criminales dio como resultado el nacimiento de “Los cantillo”, “Los Merino” y los “Rojas”, bandas que generaron en la población del sur del Magdalena ciclos de violencia y problemas de orden público. Estos grupos trabajaron eventualmente con las FARC y el ELN en actividades sicariales, pero

sobretudo fueron reclutados por el nacimiento del paramilitarismo “creado con el apoyo de narcotraficantes locales y la complicidad de algunas instituciones (Castilla et al, 2014: 48)”.

Los paramilitares se enfocaron en asesinar activistas de izquierda y líderes sindicales (Castilla et al, 2014), estas actividades les ayudaron a copar rápidamente posicionamientos políticos locales a través de la coacción armada ilegal con anuencia de la fuerza pública y se presentaron ante la sociedad como grupos en lucha contra la insurgencia. Los pobladores relatan con frecuencia los “*recorridos de la palomita de muerte*”: “un campero Toyota blanco con paramilitares sacaba de sus residencias a líderes campesinos, sociales y políticos afectos a la izquierda o que ejercían procesos de movilización u organización social y reclamaciones políticas, para asesinarlos en parajes lejanos o en sus propias casas” (Castilla et al, 2014: 49)”.

Los empresarios de la región forjaron vínculos con los paramilitares, la consecuencia de la alianza fue que estos últimos generaron una mayor capacidad de fuego y organización militar, lo que años más tarde, con la conformación de la Autodefensas Unidas de Colombia -AUC- (1996), masificó el aumento de población desplazada y violaciones de Derechos Humanos en las poblaciones donde se asentaron. Al mismo tiempo, las AUC se aliaron con los sectores políticos del departamento y crearon los distritos electorales los cuales garantizaban el “amedrentamiento, asesinato, masacres, terror y el control de las administraciones territoriales (Zúñiga como se citó en Castilla et Al. 2014).

Ante este escenario de violencia generalizado la “respuesta oficial fue dubitativa y en muchos casos consistió en retirar bases policiales o militares ante el temor de ser objetivos de nuevos ataques por parte de las guerrillas (Castilla et Al. 2014: 54). Con la llegada del Plan Colombia (2000), el Estado vuelve a hacer presencia en los territorios y busca disputarlos para establecer su control, aunque no fue el único elemento, esto generó que en el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe se

iniciara un proceso de reincorporación de los paramilitares que desvertebró a las AUC. Si bien se destaca del proceso de Paz con los paramilitares la ruptura de los jefes de los bloques con sus bases, no fue mucho tiempo después que se conoció que ante la inoperancia del Estado por recapturar los territorios dejados por los paramilitares, en especial aquellos reconocidos por ser corredores del narcotráfico, surgieron nuevas bandas conocidas como las BACRIM y las Águilas Negras (Castilla et Al. 2014).

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se puede observar que en el Magdalena se conjugan los elementos explicados, lo que ha imposibilitado que el Estado pueda dar garantías de vida a las personas que ejercen la defensa de los DDHH. Esta deficiencia por parte del Estado se observa en los 565.105 eventos en el marco del conflicto que dejaron un total de 327.000 víctimas en el departamento (Vega, 2017). Así mismo, para enero de 2019, según la Defensoría del Pueblo ubicada en el Magdalena, había más de 300 amenazas a líderes sociales, de las cuales ya tres se hicieron efectivas, pues en el mes de enero asesinaron a Maritza Quiroz, representante de la mesa de víctimas; al mes siguiente asesinaron a Luis Joaquín Trujillo, presidente de la junta de acción comunal de la Quebrada el Sol y; en el mes de julio asesinaron a Yoryanis Isabel Bernal, lideresa de la comunidad Wiwa.

### **3. Aproximaciones teóricas y conceptuales**

El presente marco teórico se construyó con el objetivo de profundizar en los conceptos que fueron usados como herramienta para el desarrollo de la investigación. Así, en un primer momento, se desarrolla el concepto de Estado Social de Derecho y de legitimidad material y la conexión de estos con las capacidades institucionales en materia de garantías para la vida. Sumado a lo anterior, se da una breve explicación del Sistema de Análisis de Capacidad Institucional -SADCI-, elemento usado para detectar y clasificar los déficits que fueron hallados en la entidad seleccionada. Adicionalmente, es explicado el sistema de ponderación utilizado para encasillar por orden jerárquico la gravedad de los diferentes déficits encontrados en la capacidad

institucional. Posteriormente, y con el objetivo de profundizar en el concepto de paz positiva, se desarrolla este a partir de las capacidades que debe desarrollar el Estado para la construcción de la misma en el territorio desde un enfoque institucional.

### **3.1 Estado Social de Derecho y capacidades institucionales para la protección de la vida.**

El Estado en Colombia es concebido a partir de la constitución de 1991 como un Estado Social de Derecho, así está establecido en el artículo primero: “Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Const. 1991). Esta concepción rompe con la tradición liberal de un Estado de derecho.

En ese orden de ideas, el Estado Social de Derecho dentro de sus competencias tiene que velar por la protección de los socialmente más débiles (Katz como se citó en Borda et al, 2007). Acorde a esto, la legitimidad del Estado va a estar ligada a la concepción de la legitimidad material, que se encarna a través del cumplimiento del objeto del Estado, el cual se representa en la satisfacción del cumplimiento de lo definido en la carta magna (Rúa, 2013).

La legitimidad material conlleva a que la administración pública se construya a partir de los fines expresados por la Constitución, lo que quiere decir que aquellas instituciones y funcionarios pertenecientes al órgano estatal tienen por obligación que orientar sus actividades hacia el cumplimiento de los fines estipulados en la Constitución, lo que determina una relación simbiótica entre la función administrativa y los artículos constitucionales (Rúa, 2016).

En virtud de lo anterior mencionado, el Estado en Colombia tiene por obligación garantizar los derechos fundamentales, es decir que, el Estado debe ser garante y protector de los derechos que debe tener todo ser humano para el desarrollo de su vida (Guendel, 2002). Los derechos fundamentales que tienen vinculación directa con la garantía de la vida son: el derecho a la dignidad humana, el derecho a la vida y el derecho a la paz (Const. (1991) artículos 1, 11, 22,). Esto implica que el Estado debe comprometerse a cumplir los derechos mencionados por vía institucional, es decir que, las entidades públicas deben construir y fortalecer sus capacidades institucionales en orden a garantizar la vida digna y en paz de los ciudadanos en todo el territorio.

Valorar las capacidades institucionales desarrolladas por el Estado no es un ejercicio que se realice en abstracto, se debe tener en cuenta el contexto institucional, político, económico y social (Bertranou, 2013, Rosas, 2008). Como se ha venido exponiendo, las capacidades que debe generar el Estado en Colombia están enlazadas con sus deberes constitucionales, así la cosas, se esperaría que el desarrollo institucional de las entidades del Estado fuera coherente con esta proposición, no obstante, la presencia de factores externos que no son controlados por las entidades inciden en el resultado de sus acciones (Completa, 2015).

La complejidad de la construcción de las capacidades institucionales en Colombia, sobre todo a nivel local, deviene de la ausencia y cooptación histórica del Estado en los territorios donde se ha desarrollado el conflicto, es por ello que, el análisis de las capacidades institucionales en relación con el contexto del país debe considerar este factor.

Teniendo en cuenta el complicado escenario existente en Colombia, la investigación seleccionó a la Unidad Nacional de Protección, encargada del programa de protección a los defensores de DDHH, para realizar un análisis de sus capacidades institucionales. Para este propósito se entenderán las capacidades institucionales

como el conjunto de habilidades y condiciones de las entidades del Estado para llevar a cabo determinadas acciones preestablecidas, superando las restricciones del entorno institucional y el contexto, con el objetivo de promover el bienestar general (Grindle y Tobelem como se citó en Completa, 2015 )

La capacidad institucional se constituye a partir de la capacidad política y la capacidad administrativa (Rosas, 2008). La relación entre estas dos dimensiones posibilita un marco integral de análisis. En consecuencia de ello, la investigación, reconociendo que el Estado no es un ente meramente administrativo sino que se relaciona con grupos sociales y con su entorno (Rosas, 2008), desagregó el análisis de las capacidades institucionales de la UNP<sup>6</sup> en las dimensiones expuestas.

La capacidad política implica la relación que tienen los actores políticos entre sí y la interacción de éstos con sectores sociales que buscan involucrarse activamente en determinados campos de la esfera política (Rosas, 2008; Rey como se citó en Completa, 2015). De acuerdo a ello, la investigación se enfocó en la relación que tiene la UNP con la sociedad civil y con otras agencias del Estado.

Por otra parte, la capacidad administrativa incorpora los instrumentos técnico-burocráticos que tiene el Estado para cumplir sus objetivos esenciales (Completa, 2015). Para tal propósito, esta dimensión concentra el análisis en la institución, de manera que se examina la estructura y funcionamiento de la entidad. En virtud de ello, la investigación optó por examinar aspectos internos de la institución y las relaciones de esta con otras entidades del Estado para elaborar acciones conjuntas.

El objetivo del estudio de las capacidades institucionales es determinar cuáles son los déficits que se presentan para que una entidad no pueda cumplir con los objetivos deseados. El Sistema de Análisis de Capacidad Institucional –SADCI- (Tobelem como se citó en Completa 2015) es una herramienta que ayuda a detectar donde se

---

<sup>6</sup> Unidad Nacional de Protección

encuentran los déficits de la institución, este instrumento establece dos macro categorías para la organización de los déficits hallados, a saber: Ambiente macroinstitucional y ambiente microinstitucional. El ambiente macroinstitucional se compone de los déficits de capacidad institucional ligados a las normas, las leyes, el contexto político y social, las relaciones interinstitucionales y al contexto macroeconómico. El Ambiente microinstitucional se conforma de los déficits de capacidad institucional correspondientes a la capacidad financiera y física de la entidad (Tobelem como se citó en Completa 2015).

Para la clasificación de los déficits fue usado el sistema de ponderación de Tobelem (1992), este sistema permitió a la investigación clasificar en mayor o menor grado los déficits hallados. Los grados de déficit fueron numerados de 1 a 4. El déficit de grado 1 corresponde a un déficit el cual imposibilite la acción que se busca implementar. El déficit de grado 2 se interpreta como una acción que debido al déficit detectado es casi imposible de realizar. El grado 3 corresponde a un punto medio de gravedad para la ejecución de la acción. Por último, el grado 4 del déficit hallado concierne a un grado en el cual la ejecución de la acción se puede hacer casi sin problemas (Tobelem, 1992).

### **3.2. Capacidades para la paz**

El proceso tras la firma del Acuerdo de paz (2016) ha hecho repensar los mecanismos que se venían trabajando antiguamente para la resolución de conflictos desde la administración pública, puesto que, como ya se mencionó, los últimos gobiernos, con excepción – con ciertos matices- de la administración de Juan Manuel Santos, se han concentrado en crear escenarios en los cuales se construya una paz negativa, es decir, aquella que busca la ausencia de guerra o conflictos destructivos. Este enfoque ha hecho que las grandes inversiones para el desarrollo institucional estén concentrados en materia de defensa y control social.

Este nuevo escenario de construcción de paz planteó un cambio de las capacidades institucionales. En ese marco, el Estado debe redirigir sus esfuerzos en tres direcciones: la consolidación del monopolio de la violencia, la implantación de un sistema político de competencia abierta y fortalecer el aparato burocrático en los niveles locales (PNUD, 2015).

La consolidación del monopolio legítimo de la violencia no debe ser entendido únicamente como el despliegue de fuerza pública en los territorios. Para llevar a cabo este objetivo además de someter a los actores armados que le disputan el territorio se debe pacificar las relaciones sociales, es decir, se debe reparar el tejido social, entendiendo este como los “vínculos sociales e institucionales que favorecen la cohesión y la reproducción de la vida social” (Centro de Investigación y Acción Social, s.f.; 1).

Implantar un sistema político abierto implica la rotación en los cargos públicos de elección popular en el cual puedan entrar a competir actores antes excluidos. Adicional a esto, este proceso debe crear y/o fortalecer espacios en donde la oposición pueda participar, esto en orden a enriquecer el debate y el control político (PNUD, 2015).

El fortalecimiento del aparato burocrático en el nivel local exige recuperar la autonomía de las instituciones y que se adecue la infraestructura necesaria para que las diferentes agencias puedan llevar a cabo los propósitos exigidos (PNUD, 2015).

Estos tres pilares buscan consolidar un contexto propicio para la normalización de las variables que propiciaron el conflicto y ofrecen una nueva visión en la cual la administración pública pueda transitar hacia la consolidación de la paz positiva, teniendo como fin último que se concrete el conjunto de transformaciones sociales e institucionales que conduzcan hacia los ideales constitucionales de un Estado Social de Derecho (López como se citó en PNUD, 2015).

#### 4. Análisis de las capacidades institucionales de la Unidad Nacional de Protección

El desarrollo metodológico del análisis de las capacidades institucionales de la UNP fue dividido en las dos dimensiones descritas con anterioridad. Cada una está compuesta por las sub-dimensiones descritas en la tabla: # 1 Matriz metodológica, en la cual se describe cada eje de análisis y el objeto de investigación. La propuesta fue detectar los déficits institucionales y clasificarlos en grados de importancia para la consecución de las actividades de la organización. La información para el desarrollo de cada eje de análisis fue obtenida mediante el análisis documental y por información suministrada por funcionarios de la UNP con sede en Bogotá y Barranquilla, funcionarios de la Alcaldía de Santa Marta, funcionarios de la gobernación del Magdalena, académicos de la Universidad del Magdalena y defensores de los DDHH del departamento en cuestión. Posteriormente se sintetizaron en las categorías de ambiente macroinstitucional y ambiente microinstitucional, esto en orden a establecer en que ambiente se encuentran los déficits con mayor gravedad para la consecución de las actividades propuestas.

**Tabla # 1 Matriz metodológica**

<b>Categoría</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Sub-dimensión</b>	<b>Eje de análisis</b>	<b>Objeto</b>
<b>Capacidades Institucionales</b>	<b>Capacidad administrativa</b>	Interinstitucional	Planes de acción conjunta	Coordinación entre agencias
			Objetivos conjuntos	Consecución de los objetivos
			Sistemas de información	Insumos que apoyen toma decisión
			Comunicación interinstitucional	Espacios de concertación, cronograma y participación UNP
		Intrainstitucional	Presupuesto (nacional-regional) e inversión	Suficiencia para llevar a cabo tareas asignadas. Áreas con deficiencia de inversión
			Estructura organizacional	Estructura interna de la entidad
			Mecanismos de comunicación	Tipo de medios y oportunidad de respuesta
			Dotación regional	Suficiencia para

				cumplir tareas
	<b>Capacidad política</b>	Procesos de Cogestión	Cogestión	Vinculación, participación y colaboración.
		Dirección de la UNP con otras agencias del Estado	Alcaldía	Relaciones conflicto/cooperación
			Gobernación	Relaciones conflicto/cooperación
			Policía	Relaciones conflicto/cooperación
			Fiscalía	Relaciones conflicto/cooperación
			Defensoría y Personería	Relaciones conflicto/cooperación

#### **4.1 Dimensión administrativa**

El análisis de la capacidad administrativa, como se declaró anteriormente, se dividió en dos partes. En primer lugar, se desarrolló lo concerniente a la relación de la entidad con otras instituciones, para este fin se desglosó el análisis en los siguientes ítems: 1. Planes de acción conjunta; 2. Objetivos conjuntos; 3. Sistemas de información; 4. Comunicación entre las entidades.

En segundo lugar, se desarrolló el análisis interno de la institución; en virtud de ello, los ítems de análisis seleccionados fueron los siguientes: 1. Presupuesto e inversión; 2. Estructura organizacional; 3. Mecanismos de comunicación, articulación y cooperación; 4. Dotación regional.

##### **4.1.1. Planes de acción conjunta**

La UNP en materia de protección de defensores de derechos humanos se encuentra desarrollando conjuntamente con otras instituciones el Plan de Acción Oportuna y el “Programa de Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades”; paralelamente, se encuentra adscrita a la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas -CIPRAT- y al Subcomité Técnico de Prevención, Protección y garantías de no repetición.

El Plan de Acción Oportuna y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas es una herramienta impulsada por el gobierno de Iván Duque. Este tiene tres ejes: fortalecimiento de respuesta interinstitucional, actuación estratégica y no estigmatización. Dentro del eje de Fortalecimiento de respuesta interinstitucional se ubicó a la Unidad Nacional de Protección con el objetivo de hacer un proceso de reingeniería al programa de protección de líderes y defensores de los DDHH. Por tal motivo la UNP se encuentra trabajando con el Ministerio del Interior, ministerio al cual está adscrita la entidad, y la Consejería para los Derechos Humanos.

Los objetivos de la reingeniería del programa son: definir e implementar acciones de manera más ágil, coordinar acciones con otras entidades competentes para dar respuesta al fenómeno, fomentar medidas de autoprotección mediante la capacitación de defensores en el territorio y conformar un grupo de articulación interinstitucional (Plan de Acción Oportuna, 2017).

La UNP se encuentra en curso de realizar el proceso de reingeniería, sin embargo, los entrevistados señalaron que han encontrado inconvenientes para realizar con éxito estas acciones, los cuales se describen a continuación.

Ante la necesidad de agilizar los procesos de acción para generar medidas de protección hacia la población objeto, se ha precisado la necesidad de aumento de personal, así como la redistribución de funciones, sin embargo, se manifestó que se hace oportuno desarrollar estudios técnicos que permitan la toma de decisiones en relación con esta propuesta de la reingeniería y estos estudios no han sido realizados. Este déficit corresponde a grado **2**, puesto que, sin estos estudios no se pueden agilizar los procedimientos de contratación, reasignación de funciones y acceso a esquemas de protección, medidas que se presentan impostergables.

De igual manera, los personas consultadas precisaron que actualmente no se han implementado los Comités de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM- en el territorio, comité encargado de definir el nivel de riesgo, las medidas de protección y su temporalidad, lo que genera demoras para otorgar medidas integrales de protección a los defensores de DDHH que están en riesgo inminente. Este déficit afecta la respuesta oportuna en casos de extremo riesgo, por esta razón se considera este déficit de grado **3**.

Los interrogados de la UNP aseguraron que los programas de protección de prevención y/o protección se soportan en numerosas leyes, decretos y actos administrativos, en algunos casos estos se sobreponen entre sí y, en otros, no ofrecen una claridad puntual acerca del alcance de las responsabilidades de cada una de las partes corresponsables. Este déficit afecta la articulación interinstitucional, genera reprocesos en las tareas de las diferentes instituciones, lo que acaba por ralentizar el proceso de la ruta de protección de defensores de DDHH, por ello con base en lo expuesto el grado del déficit es de **3**.

En lo que concierne al programa de “prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades”, el cual se implementa por diferentes instituciones públicas, los funcionarios de la UNP destacaron que la agencias encargadas de la seguridad pública llevan a cabo todas las medidas pertinentes para brindar seguridad a las personas bajo amenaza, sin embargo, han encontrado problemas con las entidades territoriales que se describen a continuación.

Las entidades territoriales son las primeras instituciones que tienen que responder por la seguridad de sus habitantes, ya que es su deber dar cumplimiento y hacer cumplir lo consignado en la Constitución Política. No obstante, en múltiples casos, al recibir una solicitud de un defensor de los DDHH bajo amenaza este es remitido de manera inmediata a la UNP. Este problema visibiliza un déficit grave, puesto que las

autoridades territoriales deben garantizar la vida de los ciudadanos y al remitir esta función a la UNP terminan por recargar operativamente a la institución de casos que generalmente resultan de seguridad pública, lo que imposibilita a la entidad para actuar. Por estos motivos este déficit hallado dentro del programa en cuestión se considera de grado **2**.

En lo que concierne a las instancias en las cuales participa la entidad, es decir, el CIPRAT<sup>7</sup>, el Subcomité Técnico de Prevención, Protección y garantías de no repetición y la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del PAO, los funcionarios entrevistados expresaron que no han encontrado mayores inconvenientes. Hicieron manifiesto que “estas instancias han permitido la consolidación territorial y han logrado crear estrategias que buscan mitigar los riesgos e intimidaciones, esto con el objetivo de poder brindar garantías a las comunidades y los líderes de Derechos Humanos” (Informante, Unidad Nacional de Protección, perteneciente a la secretaría general, 2019).

#### **4.1.2. Objetivos conjuntos**

Los objetivos que persigue la reingeniería institucional de la UNP junto con el Ministerio del Interior y la Consejería para los Derechos Humanos son: realizar un diagnóstico del programa encargado de protección a defensores de DDHH e implementar las acciones derivadas del diagnóstico.

El diagnóstico fue realizado en el primer semestre del año 2018, de este salieron como objetivos estratégicos los siguientes: el fortalecimiento y mejoramiento de los procesos internos y con otras entidades, la reducción y optimización de respuesta a las solicitudes, la gestión de la información confiable, segura y eficiente y la articulación institucional efectiva

---

<sup>7</sup> Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas –CIPRAT-. Más adelante se hará la observación de que la UNP no está vinculada a los procesos territoriales del CIPRAT.

Ante estos objetivos las fuentes de información destacaron los siguientes problemas:

El PAO<sup>8</sup> no recalca la subsidiariedad existente en el marco de la adopción de medidas necesarias para prevenir la violación de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal, lo que afecta la articulación institucional efectiva y la optimización de respuesta a las solicitudes. La UNP no es una institución que abarque todo el territorio, es por esta razón que necesita del apoyo de las entidades territoriales para la recepción de solicitudes y protección preventiva del solicitante. Adicionalmente, este problema suscita que los solicitantes tengan que desplazarse con recursos propios hasta Barranquilla. El grado del déficit se evalúa en **2**, esto debido a que, por un lado, la UNP necesita de la ayuda de las entidades territoriales para gestionar con celeridad las solicitudes y, por otro lado, en la mayoría de casos los solicitantes no cuentan con los recursos financieros suficientes para desplazarse desde el departamento del Magdalena hasta el Grupo Regional de Barranquilla.

Actualmente hay instituciones que no tienen clara la ruta institucional de protección. Este inconveniente produce que el solicitante pierda el tiempo esperando respuestas de instituciones que no tienen competencias en materia de protección. Este déficit pone de manifiesto el problema en la comunicación institucional y la capacitación técnica de las entidades públicas. Por estos motivos este déficit es considerado de grado **2**.

Sumado al déficit anterior, se recalca por parte de la UNP que al día de hoy “no se han podido desarrollar las campañas del formulario web y físico dirigidas a las entidades públicas y entidades territoriales” (Informante, Unidad Nacional de Protección, perteneciente a la secretaría general, 2019). Esto se destaca puesto que en el proceso de reingeniería quedó consignado este punto. A la fecha del desarrollo de la investigación no hubo evolución en este aspecto, esto genera problemas para el fortalecimiento de los procesos que lleva a cabo la UNP con otras entidades lo cual

---

<sup>8</sup> Plan de Acción Oportuna

perjudica la oportunidad y efectividad de la institución, por tal motivo este déficit se considera de grado **2**.

Los problemas de comunicación entre los destinatarios y la entidad son recurrentes, la comunicación tardía afecta tanto al solicitante como a la entidad para otorgar medidas de protección. Este déficit perjudica de manera directa el objetivo de la optimización de respuesta planteada en el PAO, por lo que se considera un déficit de grado **3**.

En el mes de septiembre del año 2019 se abrió una indagación por parte de la Procuraduría General de la Nación a la UNP, lo anterior motivado por la fuga de información sobre personas protegidas y sus esquemas de seguridad, lo cual viola la Ley 1581 de 2012. Este déficit se presenta como crítico pues vulnera la condición de las personas protegidas y las expone frente a sus victimarios, asimismo, fractura la confianza entre el protegido y la institucionalidad. Por tales motivos este déficit se considera de grado **1**.

Por otra parte, los informantes resaltan que no se involucró a todas las instituciones con competencias en materia de seguridad y prevención en la ruta institucional de protección. En consecuencia, las entidades responsables actualmente tienen que asumir una carga operativa mayor, lo que lentifica tanto el proceso de respuesta al solicitante como la articulación institucional. Este déficit es considerado de grado **3**.

La ruta institucional de protección, según la información recopilada, no se ha logrado simplificar. Los funcionarios consultados en el Grupo Regional de Barranquilla expresaron que les toca esperar, en la mayoría de los casos, respuestas de otras instituciones para poder proceder y posteriormente ejecutar las medidas de protección. La burocratización de la ruta de protección afecta la oportunidad de la

respuesta institucional, teniendo en cuenta que se habla de casos en donde se pretende garantizar la vida, este problema suscita un déficit de grado **2**.

#### **4.1.3. Sistemas de información**

Los funcionarios entrevistados tanto del Grupo Regional como de la UNP de Bogotá coinciden en que la información recolectada para hacer análisis de riesgo resulta inoportuna e ineficiente, esto debido a la ausencia de mecanismos tecnológicos interinstitucionales que puedan generar procesos de almacenamiento de información. Este inconveniente provoca deficiencias en temas como la debida respuesta a solicitudes, análisis de riesgo y coordinación al interior de la UNP, por tal razón se considera un déficit de grado **2**.

Adicional al conflicto en los sistemas de información entre las entidades, los informantes declaran que tanto dentro de la UNP como en el sector público hacen falta funcionarios idóneos que sepan sobre el análisis de *big data* y que puedan generar además de informes cuantitativos también cualitativos. Esta misma perspectiva fue complementada por los funcionarios de la gobernación del Magdalena y la Alcaldía de Santa Marta, quienes expresaron que muchos de los procesos dentro de las entidades todavía se manejaban con archivos físicos y que esto dilata los procesos dentro de las entidades. Se considera lo expuesto como un problema previsible y que, en relación con el contexto digital actual, debe ser mitigado con celeridad, por tal motivo el grado del déficit es **3**.

#### **4.1.4. Comunicación interinstitucional**

La UNP tiene como espacios de concertación para generar acciones articuladas con otras entidades: la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas –CIPRAT-, el Subcomité técnico de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición y la comisión intersectorial para el desarrollo del PAO.

El CIPRAT creado a partir del Decreto 2124 de 2017, tiene como función “Coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo, de modo que las entidades y autoridades competentes adopten de manera urgente las medidas necesarias y pertinentes para prevenir y conjurar los riesgos y amenazas” (Decreto 2124, 2017). Para esto, tiene dentro de sus funciones la permanente comunicación con las entidades políticas y las encargadas de la seguridad. A pesar de esto, los Comités Territoriales de Alertas Tempranas los cuales son los encargados de sesionar en los territorios no tienen en cuenta a la UNP, lo que genera complicaciones para la articulación de la UNP con otras entidades en el nivel local, por tal razón, el grado de este déficit es 2.

El Subcomité técnico de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición es conformado por 18 entidades que son miembros permanentes, entre ellas se encuentra la UNP; estos subcomités sesionan en el territorio, en ellos se establecen cronogramas y se define la agenda y las fechas preliminares de las sesiones del año.

La Comisión Intersectorial para el Desarrollo del PAO tiene como periodicidad ordinaria reunirse trimestralmente, a menos que exista una necesidad que lo amerite. Dentro de esta comisión se encuentran siete entidades que son miembros permanentes, entre ellas se encuentra la UNP.

**Tabla #2. Comunicación interinstitucional**

Nombre comisión	Espacio físico Concertación	Cronograma	Participación de la UNP y voto
<b>CIPRAT</b>	SI	SI	NO
Subcomité técnico de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición	SI	SI	SI
Comisión Intersectorial para el Desarrollo del PAO	SI	SI	SI

#### **4.1.5. Presupuesto en el nivel nacional**

El documento emitido por la UNP a partir del diagnóstico hecho para la reingeniería, en el punto de Financiamiento de la reingeniería en beneficio de la sostenibilidad, afirma lo siguiente: “La UNP opera hoy con un presupuesto deficitario

y día a día la formulación y ejecución de los proyectos, programas, y actividades inmersas en la Reingeniería, requieren de fuentes de financiación que permitan alcanzar la transformación de la UNP en una entidad inteligente y sostenible” (2019: 95).

Según los informantes de la UNP del nivel central, el presupuesto por lo general no alcanza para cubrir todas las actividades que tiene que cumplir la entidad, esto ha generado que la institución no pueda responder a muchas de las solicitudes de protección pues no se cuenta con el personal necesario y las partidas presupuestales si bien se han aumentado cada año “las mismas se han quedado cortas ante el incremento de las solicitudes de protección, como consecuencia de las nuevas poblaciones objetivo que han sido incluidas por el marco normativo que regula dicha materia” (Informante UNP, comunicación personal, 16 de Octubre de 2019).

En ese mismo orden de ideas, los funcionarios consultados recalcan que la UNP adicionalmente al “programa de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, a la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades”, articula y coordina el “Programa especial de protección integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista colombiano” y el “Programa de protección especializada de seguridad y protección”. “Producto de lo anterior, en los últimos cuatro años la UNP ha tramitado un volumen creciente de solicitudes de protección, el cual se duplicó entre 2015 y 2016, y en 2018 ascendió a 33.352 solicitudes. No obstante, la asignación presupuestal para esta entidad no se ha incrementado de forma proporcional” (Informante UNP, comunicación personal, 16 de octubre de 2019).

#### **4.1.6. Presupuesto en el nivel regional**

En lo que concierne al Grupo Regional ubicado en Barranquilla la situación financiera es deficitaria. El encargado de los agentes de protección en Barranquilla expresó lo siguiente “hay momentos en que esto se paraliza: no hay combustible, no

hay para viáticos, ¿por qué? Porque el presupuesto para este año se acabó y corra el director con sus asesores a pelear allá en Bogotá, y llegan y hablan allá con el Ministro de Hacienda y le muestran que el saldo está en súper rojo” (Informante UNP, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019).

Al funcionario se le preguntó para qué fecha del año 2019 el presupuesto había sido usado en su totalidad, a lo cual el informante afirmó que para el mes de Marzo ya no había fondos disponibles. De igual manera, informó que la carga asignada a la Unidad, es decir, los esquemas de protección y la evaluación de riesgo de los departamentos de la Guajira, Magdalena, San Andrés y Atlántico, resulta desbordante operativamente pues no se cuenta con la liquidez suficiente para realizar todas las actividades.

Lo anterior expuesto presenta una verdadera dificultad para que la entidad pueda cumplir con sus funciones y actividades, tanto en el nivel central como en el nivel regional, desde esta perspectiva, se considera que el déficit presupuestal de la entidad clasifica en el grado **1**.

#### **4.1.7. Inversión**

Según la información suministrada, tanto por la UNP central como en el Grupo Regional, el área con menor inversión son los procesos misionales, a saber, la gestión de evaluación de riesgo, la gestión de protección y la gestión especializada de seguridad y protección.

Este déficit de inversión resulta preocupante, puesto que, en el área de Subdirección de Evaluación del Riesgo se encuentran el grupo de análisis estratégico poblacional, el cuerpo técnico de recopilación y análisis de información, la secretaría técnica del comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas, la secretaría técnica de valoración preliminar y el grupo de solicitudes de protección.

De igual modo, la Subdirección de Protección tiene en su interior el grupo de implementación, el grupo de hombres de protección, el grupo de seguridad especial, el grupo de control de desplazamientos masivos y todos los grupos regionales de protección (nueve en total).

El déficit de inversión en estas áreas genera que la ruta de protección se torne aún más lenta pues son estas direcciones las encargadas del análisis del riesgo del solicitante y las que implementan las medidas expedidas por el CERREM<sup>9</sup>. Por los motivos presentados, teniendo en cuenta que las áreas con menos inversión son de alta importancia para la ruta de protección y para garantizar la vida de los defensores de DDHH, el grado del déficit es **2**.

#### **4.1.8. Mecanismos de comunicación**

Los mecanismos de comunicación según la información otorgada por el nivel central de la UNP, se manejan en términos de oportunidad, lo que permite la interacción en tiempo real. Sin embargo, la información suministrada por los funcionarios de la regional revela los siguientes problemas. En primer lugar, las quejas de los beneficiarios para cambios del servicio de protección no tienen respuesta oportuna. El informante encargado de la implementación de medidas expresó lo siguiente “para que me resuelvan una necesidad a veces necesito llamar siete u ocho veces para preguntar qué ha pasado con esto. De ahí el beneficiario pues ya dice hay que mejorar, porque somos víctimas, el enemigo no espera los términos que me da la unidad, entonces hay que mejorar” (Informante UNP, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019).

Otro inconveniente que se resalta en el Grupo Regional es que al CERREM se le envía el estudio de riesgo del solicitante y no se recibe respuesta de ese estudio, lo que ha generado constantes quejas por parte de los usuarios.

---

<sup>9</sup> Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas.

Lo expuesto ilustra el problema de comunicación entre el nivel central y el nivel regional, la comunicación al interior de la entidad resulta de suma importancia pues al ser una entidad desconcentrada el nivel regional depende totalmente del nivel central. Por ello el déficit detectado se clasifica en el grado **2**.

#### **4.1.9. Dotación regional**

La UNP central afirma que la entidad ha fortalecido al Grupo Regional de Barranquilla con más analistas de riesgo, funcionarios e integrantes de los esquemas de protección para responder con mayor agilidad a los requerimientos y las necesidades de los departamentos. No obstante, el informante encargado de la implementación de medidas puso de manifiesto con el siguiente ejemplo la deficiencia existente en el Grupo Regional “comparamos con que hicimos una camisa talla S pero ya necesitamos una XXL y no la tenemos” (Informante UNP, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019). De igual forma, expresó que el Grupo Regional “comenzó con las uñas”, en un principio no tenían sede física, ni medios tecnológicos, a los analistas les tocaba usar sus propios computadores, pero con el tiempo les dieron una sede, en donde funciona migración, y los dotaron con medios tecnológicos.

A pesar de que en la actualidad el Grupo Regional tenga sede física y elementos tecnológicos que ayudan a realizar las tareas que le competen, la analogía hecha por el entrevistado hace alusión a la realidad a la que se encuentra expuesta esta sede pues tiene a su cargo los departamentos de San Andrés, la Guajira, Magdalena y Atlántico. Lo mencionado, en relación con lo explicado en el eje de análisis de presupuesto, demuestra que sin el presupuesto suficiente la dotación otorgada por el nivel central sigue siendo deficitaria pues de nada sirve que sea conferida una sede física y elementos tecnológicos si las medidas de protección proporcionadas, que son el producto último de la institución, no tienen una sostenibilidad en el tiempo. Así visto, el déficit encontrado en la dotación regional es de grado **2**.

#### **4.1.10. Estructura organizacional**

La UNP es una entidad desconcentrada, lo que significa que las funciones continúan en cabeza de la entidad nacional, esto implica que haya una radicación de competencias y funciones en dependencias fuera de la sede principal (art. 8, ley 489/1998).

En este marco, la estructura organizacional presenta los siguientes problemas desde la perspectiva de los informantes:

En primer lugar, al no manejar temas de presupuesto el Grupo Regional depende de las decisiones que se tomen desde el nivel central, lo que genera una dependencia que conlleva a que existan necesidades urgentes que no puedan ser suplidas de manera oportuna.

En segundo lugar, al depender del nivel central para la toma de decisiones en lo referente a las quejas de los usuarios, se reproducen problemas en la calidad del servicio de protección y termina por ocasionar una perspectiva negativa por parte de los usuarios hacia el Grupo Regional.

En tercer lugar, según la información recopilada en la regional, el coordinador a pesar de asistir a las reuniones con las personas amenazadas no tiene la discrecionalidad necesaria para actuar con inmediatez, lo que en casos de extrema urgencia se presenta necesario.

En cuarto lugar, los informantes del Grupo Regional expresaron que existen dos problemas al interior de la unidad: el primero, consiste en una deficiencia de personal en el área de evaluación de riesgos y, el segundo, en que al tener un presupuesto deficitario ocasiona que los estudios de campo se vean paralizados por falta de dinero. Todo esto afecta los estudios de riesgo y dificulta la ruta de protección,

afectando, en última instancia, a los beneficiarios pues se demoran los estudios del análisis del riesgo, insumo necesario para generar las medidas de protección.

Por último, en el proceso de reingeniería se busca generar un proceso de regionalización, incrementando el número de regionales en el país, si bien, a primera vista parece algo positivo, las unidades regionales existentes cuentan con problemas de dotación, comunicación y presupuesto que necesitan ser subsanados antes de pensar en expandir la entidad.

En síntesis, la dependencia de los grupos regionales del nivel central para la toma de decisiones produce que estas no puedan tramitar con agilidad las demandas, quejas o solicitudes de los solicitantes lo que genera problemas con la calidad del servicio. De igual forma, resulta inquietante que los grupos regionales no tengan discrecionalidad en casos de extrema urgencia y, en ese mismo sentido, que no cuenten con los recursos humanos y financieros para cumplir con las tareas asignadas. En virtud de lo dicho, se clasifica en grado **3** los déficits hallados dentro la estructura organizacional, adicionalmente se manifiesta que el proceso de expansión consagrado en la reingeniería de la entidad puede profundizar los problemas existentes de los grupos regionales.

#### **4.2 Dimensión política**

El análisis de la capacidad política de la UNP se desarrolló en orden a establecer si las relaciones que esta maneja con otras entidades del sector público se basan en términos de cooperación o conflicto. Para tal fin fue examinada la relación de la UNP con la alcaldía de Santa Marta, con la gobernación del Magdalena, con la Policía, con la Fiscalía y con la Defensoría del pueblo y los personeros municipales. De igual forma, se revisó si existen dentro de la entidad procesos de participación y colaboración con la sociedad civil, los beneficiarios y los beneficiarios potenciales, todo ello en orden a determinar la existencia de procesos de cogestión de la entidad.

#### **4.2.1. Relación Alcaldía**

Desde que la UNP surgió se les instruyó a las entidades territoriales que debería existir mutuo apoyo, pues la entidad no era tan grande para contar con una persona en cada municipio. A las alcaldías se les prestó asistencia técnica para que pudieran ayudar a las personas que solicitaran medidas de protección. A pesar de esto, la información que se recopiló en el Grupo Regional presenta que las alcaldías por lo general no ayudan a los solicitantes y son los personeros municipales o la Defensoría del Pueblo las entidades que se encargan de ayudarles.

Uno de los informantes de la regional de Barranquilla, explicó que en las reuniones que programan las alcaldías en el Magdalena se pregunta “unidad nacional de protección ¿qué ha pasado con esta gente?, y nosotros decimos pero si ellos vinieron, dónde están las ayudas que ustedes debieron brindarles y ahí comienza el tira y afloja y, al final, terminamos nosotros como los más feos” (Informante UNP, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019). En concreto, la UNP regional de Barranquilla manifiesta que más que cooperación ha encontrado conflictos con las alcaldías.

La relación entre la UNP y las alcaldías del Magdalena tiene problemas de articulación y coordinación, lo cual produce obstáculos para tomar acciones a tiempo. Lo anterior mencionado produce un déficit de grado 2.

#### **4.2.2. Relación Gobernación**

La protección es un mecanismo de orden interinstitucional, es por esto que si llega una persona con problemas de seguridad la primera en responder debe ser la gobernación, “pero es que la gente confunde, o los mismos secretarios de gobierno confunden que llegó x persona y lo mandan directamente a la unidad nacional de protección, sabiendo que ellos son los primeros que tienen que responder por la seguridad de esa persona” (Informante UNP, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019). Así las cosas, se explica que la UNP es la última entidad en la

cadena de seguridad y que la gobernación evade las responsabilidades mandando oficios a la regional cuando llega una persona en busca de protección.

Al Grupo Regional han llegado líderes que nos dicen “oiga es que yo aquí no vengo por un esquema de protección, yo no estoy reclamando esquemas, yo lo que estoy reclamando es que yo pueda moverme libremente en mi territorio” (Informante UNP, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019).

La gobernación al evadir sus responsabilidades y enviar las solicitudes de protección directamente a la UNP, como se ha venido evidenciando, lo que genera es una carga operativa en casos donde la entidad no puede operar pues corresponden a riesgo ordinario, es decir, casos donde tiene el “Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección” (Glosario de la Unidad Nacional de Protección, 2018). En consecuencia, acerca de lo descrito se infiere que la relación entre la UNP y la gobernación se maneja en términos de conflicto, es por ello que el déficit es de grado 2.

#### **4.2.3. Relación Policía Nacional**

Con la Policía Nacional se manejan relaciones de cooperación, la UNP regional explica que la policía es una de las principales aliadas, ya que ellos les proporcionan información sobre la seguridad en el territorio y los problemas de convivencia existentes. Asimismo, cuando la UNP solicita ayuda en el terreno de la Policía esta entidad acude, y cuando la Policía convoca a personal de la entidad para reuniones con la comunidad los funcionarios de la UNP han asistido y han encontrado en esos espacios información relevante para los estudios de riesgo.

#### **4.2.4. Relación Fiscalía**

La Fiscalía tiene como función investigar en los casos de amenazas la denuncia y examinar el hecho que victimiza o el acto delictivo, de ahí informa a la Secretaría de Gobierno, la secretaría activa la ruta de protección y solicita las medidas preventivas

a la Policía Nacional, por último, se convoca al Subcomité Técnico de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición para que se desarrolle el concepto de la evaluación de riesgo de la víctima y se adopten las medidas de protección necesarias. En todo este proceso la UNP encuentra que la demora en la investigación por parte de la Fiscalía retarda el proceso de evaluación de riesgo, puesto que, ellos parten de la buena fe de las personas pero no son policía judicial y necesitan que los hechos sean verificados. Sin embargo, expresan que las relaciones con la Fiscalía se manejan en términos de cooperación.

#### **4.2.5. Relación Defensoría y Personería**

La Defensoría del Pueblo y las Personerías municipales, han sido de gran ayuda para atender y ayudar a las personas que están bajo amenaza a diligenciar los formularios de la UNP para acceder a las medidas de protección. A pesar de ello, el Grupo Regional expresó que en ciertas ocasiones los formularios no están bien diligenciados y les toca rehacerlos, lo que genera demoras para comenzar el proceso de análisis de riesgo. De igual modo, los informes que son presentados por la Defensoría difieren de los informes presentados por la Fiscalía sobre el mismo caso lo que ocasiona diferencias entre estas dos entidades.

En términos generales, los funcionarios de la UNP manifestaron que la entidad maneja relaciones de cooperación con la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, por lo que no se detectó DCI<sup>10</sup>.

#### **4.2.6. Procesos de Cogestión**

La UNP proporcionó a la investigación la siguiente tabla en donde se especifica cuáles son las instancias en donde asiste la población civil, beneficiarios o potenciales beneficiarios. En esta se detalla el nombre de la instancia, la función de los asistentes, la norma y si son tomadas en cuenta las inquietudes de los grupos civiles que asisten:

**Tabla # 3 Instancias de participación ciudadana**

---

<sup>10</sup> Déficit de Capacidad Institucional

No.	Instancia	¿Quién asiste de la UNP y cuál es su rol?	Norma, ley o decreto relacionado	Se toma en cuenta a la ciudadanía
1	Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano	- Grupo de atención al ciudadano asiste. - Dar a conocer el objeto del programa de protección que opera la entidad. - Brindar asesoría, atención personalizada y recibo de PQRS <sup>11</sup> .	Decreto 1066 de 2015	Sí
2	Comisión intersectorial para la Respuesta Rápida a la Alertas Tempranas	- Director de la UNP o su delegado. - Coordinar e impulsar medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo detectados por la DDP <sup>12</sup> . - En calidad de invitados pueden asistir miembros de la población objeto, líderes sociales y dirigentes de organizaciones de DDHH.	Decreto 2124 de 2017	Sí
3	Comisión Intersectorial para el desarrollo del PAO	- Director de la UNP o su delegado. - Prevención y protección individual y colectivo de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los defensores de DDHH, líderes sociales y periodistas	Decreto 2137 de 2018	Sí
4	Subcomité Técnico de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición	-Análisis y gestión preventiva del riesgo de violaciones a los DDHH o el DIH <sup>13</sup> . Especial énfasis en gestión preventiva de violaciones al derecho a la vida, la integridad y la seguridad personal de individuos, grupos o comunidades en posible situación de riesgo derivado del conflicto armado, la violencia política o la conflictividad social.	Decreto 1066 de 2015	Sí

Se puede apreciar que existe asistencia de la ciudadanía en diferentes instancias a las cuales acude la UNP, no obstante, no se evidencia que la ciudadanía ni los defensores de los DDHH tengan poder de decisión o de concertación dentro de las mismas, por lo que se puede manifestar que no hay ni participación ni colaboración, es decir que, no existen procesos de cogestión desarrollados por la UNP. Lo anterior mencionado constituye un grave problema, puesto que los defensores de DDHH consultados en la investigación expresaron que las instituciones del Estado no los vinculan ni escuchan, lo que desemboca en que la oferta institucional no responda a la realidad de los territorios. Por esta razón, se considera que en esta unidad el déficit hallado responde al grado 2.

#### 4.3 Déficits de capacidad institucional detectados, clasificados por categorías

<sup>11</sup> Peticiones, Quejas, Reclamos, Denuncias y Solicitudes

<sup>12</sup> Defensoría del Pueblo

<sup>13</sup> Derecho Internacional Humanitario

Los déficits de capacidad institucional que fueron identificados se clasificaron en las dos siguientes categorías: ambiente macroinstitucional y ambiente microinstitucional. Dentro de la categoría de ambiente macroinstitucional se introducen los déficits que fueron detectados en los ejes de análisis correspondientes a las relaciones interinstitucionales de la entidad y las normas y leyes que afectan las actividades de la misma; adicionalmente, con la información que fue recopilada mediante la técnica de entrevistas y de los documentos institucionales se introdujeron los problemas que afectan a la entidad y que corresponden a los contextos político, económico, social y de seguridad. Por otro lado, en la categoría de ambiente microinstitucional fueron concentrados los déficits hallados en lo concerniente a la organización y su capacidad física y financiera.

#### **4.3.1 Ambiente macroinstitucional**

Dentro de esta categoría se sitúan los déficits correspondientes a la relación de la entidad con otras entidades del sector público y los problemas ocasionados por el marco normativo vigente. De igual forma, se precisan las restricciones contextuales en los ámbitos político, económico, social y de seguridad, que afectan el funcionamiento de la UNP para poder prestar garantías de protección de la vida a los defensores de DDHH en el departamento del Magdalena.

Los déficits encontrados en materia interinstitucional y de leyes y normas fueron reunidos, junto con el promedio de la ponderación total de ellos, en la siguiente tabla:

**Tabla # 4 Déficit Macroinstitucional**

Ámbito macroinstitucional	Ejes de análisis en donde fueron hallados Déficit de capacidad institucional	Promedio de la Ponderación
---------------------------	--	----------------------------

Interinstitucionales, leyes y normas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planes de acción conjunta</li> <li>▪ Objetivos conjuntos</li> <li>▪ Sistemas de información</li> <li>▪ Comunicación interinstitucional</li> <li>▪ Relaciones con otras instituciones públicas<sup>14</sup></li> <li>▪ Superposición de funciones<sup>15</sup></li> </ul>	<b>6</b>
--------------------------------------	---	----------

Las restricciones contextuales fueron desglosadas en los siguientes ámbitos: político, económico, social y de seguridad. En ese orden de factores, fue reunida la información en la siguiente tabla:

**Tabla # 5 Restricciones contextuales**

Ámbito	Descripción del problema
<b>Político</b>	<p>El control político del departamento ha sido tradicionalmente ejercido por las castas políticas. Estos clanes han capturado la débil construcción del Estado en el departamento y lo han usado para intermediar con el gobierno central la postulación de cargos y la financiación de sus campañas (Departamento Nacional de Planeación, 2011).</p> <p>Estas élites lejos de estar en el orden de la legalidad se juntaron en el pasado con las AUC para crear distritos electorales, lo que se reconoció como la “parapolítica. De esta unión no solo surgió el beneficio político, también hubo “estrategias de despojo de tierras, desplazamiento de población, asesinato de líderes opositores y cooptación violenta de cargos públicos” (Departamento Nacional de Planeación, 2011).</p> <p>Lucía*<sup>16</sup> aseveró que las personas que ostentan en la actualidad los cargos públicos de elección popular en la zona norte del departamento, en su mayoría, tienen vínculos con los grupos armados de la región. Esta información fue replicada por Juan*<sup>17</sup>, quien afirmó lo mismo y expresó que la gobernadora actual es hija del ex gobernador Luis Miguel “el Mello Cotes” acusado por parapolítica y también es esposa de Francisco Zúñiga, ex alcalde de Santa Marta condenado también por parapolítica.</p>
<b>Económico</b>	<p>El departamento a lo largo de su historia se ha consolidado como un corredor para el tránsito de mercancías ilegales y de narcóticos.</p> <p>El narcotráfico dentro del departamento fue funcional para los grupos paramilitares pues se convirtió en la principal fuente de financiación. En la actualidad los grupos residuales del paramilitarismo siguen usando esta economía ilícita para la financiación de sus actividades.</p> <p>La palmicultura y la ganadería son los sectores económicos del campo que generan mayores ganancias dentro del departamento. Estos sectores han estado asociados a grupos paramilitares y se beneficiaron del despojo de tierras. La repercusión directa de estos hechos fue que entre 1985 y 2015 fueron desplazados de manera forzada alrededor de 451.725 personas, lo que equivale al 39% de la población del departamento (Informe del Observatorio de Tierras, 2018).</p> <p>Muchos ganaderos de la región consiguieron cargos de elección popular en los cuales pudieron legalizar los despojos, los casos más emblemáticos se dan en El Plato, Pivijay y Remolino, municipios en donde para el año 2016 existían las mayores solicitudes de restitución de tierras (Informe del Observatorio de Tierras, 2018).</p>
<b>Social</b>	<p>Los defensores de DDHH consultados para la investigación señalaron como punto en común que en la actualidad existen problemas al interior de las comunidades ubicadas en la Sierra Nevada de Santa Marta, esto debido a que estas fueron victimizadas por parte de los grupos armados que terminaron por afectar su confianza hacia las personas.</p> <p>El tejido social al interior de las comunidades de la Sierra Nevada de Santa Marta ha buscado ser reparado bajo el</p>

<sup>14</sup> Son tomados en cuenta los Déficits hallados en la dimensión política

<sup>15</sup> Las superposición de funciones se encuentra descrita en el eje de análisis de planes de acción conjunta

<sup>16</sup> Defensora de DDHH consultada. \*pidió que su nombre fuera cambiado. Fecha: 16/09/2019

<sup>17</sup> Académico de la Universidad del Magdalena consultado. \*Pidió que su nombre fuera cambiado. Fecha: 15/09/2019

	liderazgo de los defensores de los DDHH. Los defensores consultados pusieron de manifiesto que les ha tocado a ellos mismos generar dinámicas para volver a unir a las personas puesto que el Estado no les ha brindado ninguna ayuda.
<b>Seguridad</b>	<p>En la actualidad se encuentran ubicados dentro del departamento dos grupos armados organizados: Los Pachencas y el Clan del Golfo. Los “Pachencas” son un grupo armado ilegal que nace del extinto “Bloque Resistencia Tayrona”, el cual fue comandado por Hernán Giraldo<sup>18</sup>. Este grupo organiza la inteligencia para el tráfico de narcóticos hacia Europa y Estados Unidos, asimismo, cobra extorsiones a los comercios ubicados en la troncal del Caribe (vía que conecta a los departamentos del Magdalena y la Guajira).</p> <p>Es reconocido por los defensores de los DDHH y los funcionarios consultados de la alcaldía de Santa Marta y la gobernación del Magdalena el control territorial de este grupo en la zona norte del departamento, especialmente en las montañas de la Sierra Nevada de Santa Marta. Al ser los “Pachencas” un grupo residual del “Bloque Resistencia Tayrona” conservó las alianzas con actores políticos y actores pertenecientes a instituciones encargadas de la seguridad en el departamento. Esto ha propiciado un escenario en el cual pueden operar con tranquilidad y pueden imponer sus propias normas dentro del territorio sin resistencia alguna por parte del Estado.</p> <p>Por otra parte, el “Clan del golfo” erige su estructura a partir de la adhesión de varias bandas criminales que operan de manera inconexa. Este grupo ha sido difícil de detectar por parte de las autoridades puesto que su estructura es difusa. Las principales fuentes de financiamiento de este grupo son el narcotráfico y la prestación de servicios privados de seguridad.</p> <p>Estos dos grupos armados organizados tienen una relación dinámica pues en algunos territorios cooperan entre sí para el tráfico de narcóticos y en otros disputan su poderío por el control de vacunas y extorsiones.</p> <p>Los defensores de los DDHH consultados declararon que estos grupos tienen alianzas con las élites locales y que son usados por estas para amenazar a las personas en procesos de restitución de tierras y a las víctimas que se encuentran actualmente vinculadas a la mesa de víctimas.</p> <p>Para finalizar, Ángela<sup>19</sup> manifiesta que “las instituciones de protección no han llegado a los territorios” y “que no existe ninguna institución legal que los proteja”, de igual forma, ella expresa que “ellos saben que en el pasado, y sin saber si ahora, el ejército trabajaba con los paramilitares”, por lo que tampoco les es garantía la militarización de las zonas rurales.</p>

La UNP como agencia de seguridad del Estado, en concordancia con las restricciones expuestas, juega un papel importante para el desarrollo de las capacidades institucionales en orientación a la construcción de paz positiva, esto encaminado en dos direcciones: construcción del monopolio legítimo de la violencia en manos del Estado y la construcción de un sistema político abierto. La UNP al ser la encargada de la protección de los defensores de los DDHH lo que esta asegurando es que estas personas puedan, en primer lugar, ser las interlocutoras entre el Estado y el territorio y, de igual modo, tengan la garantía para desarrollar actividades al interior de su comunidad que reparen el tejido social. En segundo lugar, en la presente coyuntura los defensores de los DDHH están buscando ejercer la representación política mediante el acceso a los cargos de elección popular y es la UNP la que garantiza que estas personas no sean vulneradas ni asesinadas por parte

<sup>18</sup> Reconocido en la región por ser el jefe paramilitar que ostentaba el control territorial de la zona norte de la Sierra Nevada de Santa Marta. Actualmente se encuentra recluido en Estados Unidos.

<sup>19</sup> Defensora de DDHH consultada. \*pidió que su nombre fuera cambiado. Fecha: 11/09/2019

de sus contendores políticos. Con todo lo anterior, la UNP, cumpliendo con sus deberes, construye cimientos para que se desarrollen dos de los ejes expuestos para la construcción de la paz positiva.

A pesar de lo anterior manifestado, las restricciones mencionadas al interior del departamento generan un escenario en el cual la UNP tiene problemas para asegurar la vida de los solicitantes. Por una parte, la autonomía de las instituciones, como fue manifestado, esta cooptada por grupos al margen de la ley, lo que se traduce en el riesgo potencial de que la información del protegido o del solicitante quede en manos de sus victimarios. Por otra parte, de los 115<sup>20</sup> beneficiarios del programa orientado a los defensores de los DDHH la mayor parte de ellos se encuentran en la zona norte del departamento y, como se enunció, esta zona está bajo el control territorial de los “Pachencas”, lo que representa problemas para el tránsito y protección por parte de los agentes de seguridad de la entidad, incluso, el sindicato de la UNP en el mes de noviembre del año 2019 expuso que las organizaciones criminales crearon un plan pistola para asesinar a los agentes de protección, es decir que, ni los mismos agentes encargados de la protección de la población objeto tienen garantías para su vida<sup>21</sup>.

#### 4.3.2. Ambiente microinstitucional

Dentro de la categoría de ambiente microinstitucional fueron concentrados los déficits hallados en lo correspondiente a la organización y su capacidad financiera y física. Los déficits encontrados al interior de la entidad fueron reunidos, junto con el promedio de la ponderación total de ellos, en la siguiente tabla:

**Tabla # 6 Déficit microinstitucional**

Ambiente microinstitucional	Ejes de análisis en donde fueron hallados Déficit de capacidad institucional	Promedio de la ponderación
Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estructura organizacional</li> <li>▪ Mecanismos de comunicación</li> <li>▪ Procesos de cogestión</li> </ul>	2,4
Capacidad financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presupuesto e inversión</li> </ul>	

<sup>20</sup> Dato suministrado por la secretaria general de la Unidad Nacional De Protección

<sup>21</sup> Información obtenida de Caracol Radio Santa Marta (18/11/19)

Capacidad física	▪ Dotación regional	
------------------	---------------------	--

El promedio ponderado de los déficits en el ambiente microinstitucional ponen de manifiesto que las problemáticas detectadas afectan gravemente la operatividad de la misma para ofrecer las medidas de protección a los solicitantes. En ese orden de ideas, los ejes de análisis que presentaron mayor gravedad, en orden jerárquico, fueron los siguientes: presupuesto e inversión<sup>22</sup>, cogestión, mecanismos de comunicación, dotación regional y estructura organizacional.

Por otra parte, el promedio del ambiente macroinstitucional devela que, en comparación con el ambiente microinstitucional, los déficits hallados son de menor gravedad, sin embargo, cabe aclarar que todos los déficits afectan operativamente a la entidad para poder ofrecer y garantizar la protección de la vida de los defensores de los DDHH. En ese orden de ideas, los ejes de análisis que presentan mayor gravedad, en orden jerárquico, fueron los siguientes: <sup>23</sup> comunicación interinstitucional, dimensión política<sup>24</sup>, objetivos conjuntos, planes de acción conjunta y superposición de funciones<sup>25</sup>.

## **5. Análisis de las variables de evaluación de riesgo de la Unidad Nacional de Protección**

El Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria en su reporte semestral titulado “Dinámicas del asesinato de líderes rurales: las covariables municipales” (2017), determinó las siguientes variables como aquellas que se conjugan con mayor frecuencia en los casos de asesinatos a defensores: 1. Concentración de la tierra; 2. Alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas; 3.

<sup>22</sup> El promedio del total de este eje es de: 1,5

<sup>23</sup> Los promedios respectivos de cada eje fueron los siguientes: comunicación interinstitucional: 2; dimensión política: 2; objetivos conjuntos: 2,1; planes de acción conjunta: 2,3.

<sup>24</sup> Valores tomados de los déficits hallados en las relaciones de la UNP con las agencias descritas

<sup>25</sup> El valor en lo que concierne a la superposición de funciones se encuentra ubicado dentro del eje de análisis de planes de acción conjunta.

Altas tasas de homicidios; 4. Trayectoria histórica de masacres; 5. Presencia de grupos herederos del paramilitarismo.

Con la intención de observar si las variables presentes en los asesinatos a defensores expuestas por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad eran incluidas en los estudios de riesgo, se procedió a realizar una entrevista<sup>26</sup> a un analista de evaluación del riesgo del Grupo Regional de Protección ubicado en Barranquilla.

El funcionario explicó, en un principio, cómo se desarrolla al interior de la institución la ruta para acceder al Programa de Protección de la UNP y los pasos de que consta la misma. En primer lugar, el solicitante debe diligenciar un formulario y adjuntar documentos personales; este formulario se recibe y es enviado al Grupo de Solicitudes de Protección, este grupo verifica los documentos y luego los remite al despacho del Grupo de Asignaciones de Misiones de Trabajo; posteriormente, este grupo asigna dentro del Grupo Técnico de Recopilación y Análisis de información al analista de Evaluación de Riesgos quien tienen la tarea de realizar la entrevista al solicitante y posteriormente realizar el trabajo de campo.

Ahora bien, al funcionario se le pidió que realizara en primer lugar la lectura de las variables del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad. Una vez terminó, pasó a explicar que como analista lo primero que tiene que realizar es el análisis del contexto y verificar si las amenazas son verídicas; en ese orden de ideas, el primer paso es determinar si la denuncia expuesta por el solicitante obedece a una amenaza que aqueja a la comunidad o si es una amenaza directa hacia la persona en cuestión, para este objetivo se observa si existen grupos alzados en armas o bandas delincuenciales que estén en el territorio. Por tal razón, el entrevistado explicó que el análisis de riesgo sí incluye la variable “Presencia de Grupos herederos del paramilitarismo”.

---

<sup>26</sup> El informante no quiso que su entrevista fuera grabada

Por el contrario, las variables de “Desigualdad en la tenencia de la tierra” y “Necesidades Básicas insatisfechas” no se toman en cuenta a la hora de hacer el análisis de riesgo del solicitante, aunque el analista hizo la salvedad de que en la caracterización del solicitante se examina su condición socioeconómica. Por otra parte, como se expresó anteriormente, el analista considera la existencia de grupos armados y/o bandas delincuenciales en el territorio del solicitante, es por esta razón que el funcionario expresó que el estudio incluye un análisis con perspectiva histórica que incluye los hechos delictivos de la zona, entre ellos el registro de la tasa de homicidios, pero a pesar de ello, el analista no pudo aseverar que en todos los estudios de riesgo se tenga en cuenta la trayectoria histórica de masacres. En suma, según la información suministrada por el analista, son tomadas en cuenta dos de las cinco variables expuestas por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad.

Los analistas hacen uso del Instrumento Estándar de Valoración para poder determinar cuál es el tipo de riesgo en el que se encuentra el solicitante de protección, existen tres tipos en las categorías de riesgo: ordinario, extraordinario y extremo.

El riesgo ordinario se entiende como aquel peligro al cual se encuentran sometidas todas las personas por el hecho de pertenecer a un tipo de sociedad (Unidad Nacional de Protección (UNP), s,f). El riesgo extraordinario es definido como “aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias o en razón del ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar” (Unidad Nacional de Protección (UNP), s,f). El riesgo extremo es “aquel que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente” (Unidad Nacional de Protección (UNP), s,f).

En el caso del riesgo ordinario la UNP no tiene obligación ni competencia para ofrecer esquemas de protección. En los casos de riesgo extraordinario y/o extremo, la entidad tiene una oferta institucional la cual cumple con el objetivo de prevenir los riesgos detectados y “proteger los derechos fundamentales, a la vida, integridad, libertad y seguridad de las poblaciones objeto del Programa de Protección a cargo de la UNP” (Unidad Nacional de Protección (UNP), s,f). No obstante, las medidas de protección difieren según el riesgo estipulado, en los casos de riesgo extraordinario generalmente se le otorga al solicitante dispositivos de comunicación, botones de emergencia o chalecos anti balas; en los casos de riesgo extremo se establece un esquema de protección conformado por un vehículo, ya sea normal o blindado dependiendo del riesgo detectado, y escoltas.

La constante queja de los defensores de los DDHH es que los niveles de riesgo que estipula la UNP no responden al nivel de riesgo al que están expuestos, pues poco o nada les sirven los dispositivos de comunicación o los chalecos anti balas ante grupos armados que cuentan con armas de alto calibre. En el marco de las observaciones descritas se puede aseverar que las variables que son usadas en el Instrumento Estándar de Valoración para determinar el riesgo al cual se encuentra sometido los solicitantes no son pertinentes y no obedecen a la realidad a la que se encuentran expuestos los beneficiarios.

## **6. Conclusiones, recomendaciones y consideraciones finales**

El Estado Social de Derecho fue ideado como una configuración de Estado que se desliga de la tradición liberal, es decir que, reconoce que existen aspectos sociales en los cuales el Estado debe intervenir para la garantía y protección del ciudadano, en especial de aquellos que son considerados socialmente débiles. Las acciones provenientes del Estado Social de Derecho están ligadas a establecer condiciones para el desarrollo de la vida de todos los ciudadanos, y es en ese orden de ideas, los derechos fundamentales son introducidos como herramientas que otorgan a la administración pública un horizonte para su acción.

La garantía de los derechos fundamentales no se produce en abstracto, es obligación del Estado materializarlos por vía institucional. En consecuencia de ello, la legitimidad que detenta el Estado está sujeta a la construcción de una administración pública que cumpla y garantice estos derechos, lo que se traduce en una legitimidad material.

Desde esta perspectiva, la Constitución Política de 1991 trajo consigo un replanteamiento de las capacidades institucionales que debían ser desarrolladas al interior del aparato estatal, en dirección a responder a los problemas sociales del país. A pesar de esto, el fortalecimiento de las capacidades institucionales se concentró en las instituciones con competencias en defensa y control social, lo que derivó en la profundización de los problemas sociales y el descontento de la población.

El Proceso de Paz (2016) se presentó como una ventana de oportunidad para volver a replantearse las capacidades institucionales que debe construir el Estado, estas en coherencia a lo establecido en la Constitución Política de 1991. Paralelamente, lo consignado en el Acuerdo de paz (2016) ofrece una visión integral del camino por el cual debe transitar la administración pública para poder consolidar el Estado en todo el territorio y poder instaurar -de una vez por todas- un orden político central y la paz positiva en los territorios donde se desarrolla el conflicto.

Sobre las consideraciones anteriores, la primera conclusión que surge del trabajo investigativo es que se hace ineludible que las entidades del Estado dejen atrás la visión reduccionista del conflicto interno del país y dirijan sus esfuerzos institucionales a normalizar las variables que suscitaron en un principio el conflicto y promuevan así la construcción de la paz positiva. En ese sentido, las acciones de intervención pública tienen la responsabilidad de recuperar el monopolio de la violencia legítima del Estado en todo el territorio, y para ello no hacerlo únicamente mediante el sometimiento de los actores armados sino gestando dinámicas de

construcción de lo público a través de la participación y colaboración de las comunidades, teniendo esto como objetivo reconocer al ciudadano como agente de transformación y construcción de la realidad social.

De igual manera, históricamente el sistema político en Colombia ha sido reconocido por ser excluyente, es por ello que ante esta nueva coyuntura se debe hacer una apertura democrática en donde se garantice la rotación en los cargos de elección popular y se construyan espacios institucionales en los cuales la oposición pueda expresar sus opiniones. Esta apertura democrática no solo debe tener una orientación formal pues también se debe abogar por el reconocimiento del otro como un interlocutor válido para el debate político pues de nada sirve que se reformen las reglas de juego si persiste la cultura de encasillar al opositor político como un elemento subversivo que debe ser eliminado o exiliado.

Un tercer factor que se debe tener en cuenta para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales en disposición a construir paz positiva es que la administración pública debe poseer la autonomía necesaria, pues en la actualidad las instituciones se encuentran cooptadas por intereses individuales que terminan por afectar los objetivos para las cuales fueron constituidas. En virtud del argumento expuesto, las entidades del Estado encargadas de formular las políticas de contratación laboral deben modificar los requerimientos para el acceso a las plazas de empleo del sector público. Si bien es indiscutible la discrecionalidad que deben tener los encargados de las administraciones públicas para garantizar la gobernabilidad, también es irrefutable que en las relaciones políticas se manejan dinámicas clientelistas y, más grave aún, que existe relación de los grupos armados con los actores y funcionarios públicos.

La consecuencia del fortalecimiento y desarrollo de las capacidades institucionales en dirección a construir paz positiva en el país es que los defensores de los DDHH puedan alzar su voz sin miedo a ser asesinados o amenazados y, asimismo, puedan

participar en la vida política para representar los intereses de las comunidades que han sido olvidadas por el Estado, lo que, en última instancia, fortalecerá la frágil democracia del régimen político colombiano. De igual forma, el desarrollo de las capacidades institucionales en las direcciones mencionadas consolida la legitimidad material, fortaleciendo así los ideales del Estado Social de Derecho.

### **Recomendaciones para la Unidad Nacional de Protección**

El análisis de las capacidades institucionales de la Unidad Nacional de Protección develó tanto déficits internos como déficits en la articulación interinstitucional; así mismo, la entidad, en el caso del departamento del Magdalena, se encuentra inmersa en un contexto político, social y de seguridad que afectan gravemente las actividades correspondientes a garantizar la protección de la vida de los defensores de los DDHH.

En el ámbito macroinstitucional de las capacidades institucionales de la UNP el factor más reiterado es la dificultad para poder establecer y llevar a cabo acciones con otras entidades del Estado concernientes a la protección de los defensores de los DDHH, esto en gran medida porque la ruta de protección se encuentra sumida en un mapa interinstitucional en el cual las tareas que se deben llevar a cabo son difusas, dilatadas, debido a la polución legal existente. Las mismas administraciones locales no dominan cuáles son sus competencias en esta materia y asumen que la UNP es la única entidad encargada de proporcionar las garantías para la vida y seguridad de las personas bajo amenaza. Este mapa interinstitucional tiene que revisarse y reformarse, haciendo especial insistencia en recalcar, en primer lugar, el deber constitucional que tienen las entidades territoriales de velar por la garantía de los derechos fundamentales y, en segundo lugar, la concurrencia existente en los casos de prestación preventiva de medidas de protección y diligenciamiento de formularios de las personas bajo amenaza.

En la misma dirección, el análisis de las capacidades políticas de la UNP reveló que las relaciones entre la entidad y las alcaldías y la gobernación del departamento se

manejan bajo relaciones de conflicto, una parte tiene su origen en lo anteriormente mencionado, pero otro elemento explicativo es que, a pesar de que existen instancias de concertación en donde asisten conjuntamente, no se encuentra dispuesto ningún espacio en el cual la UNP y los gobiernos locales puedan analizar los casos de amenazas, lo que resulta en deficiencias en la sinergia que debería dirigirse hacia la protección de las personas víctimas de amenaza.

Por otro lado, los sistemas de información no son interoperacionales, es decir que cada entidad tiene información que sirve como insumo para la toma de decisiones pero no existe una plataforma que reúna toda esta información, por lo que se producen retrasos en la ruta institucional de protección. En razón de ello, se debe incluir en el Plan de Acción Oportuna una línea la cual cree un sistema de información dinámica y unificada, en donde todas las entidades incluidas en la ruta institucional de protección puedan almacenar la información referida a casos de amenaza en contra de defensores de los DDHH, todo esto con el objetivo de acelerar la toma de decisión.

En ese mismo sentido, se subraya que la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo junto con las personerías municipales deben contemplar el inicio de un diálogo para crear un informe unificado que sirva de insumo para los análisis de riesgo, esto en orden a simplificar y agilizar el proceso pues, por un lado, se está haciendo la misma actividad en cada institución y, por el otro lado, los informes, que son insumos importantes para el análisis de riesgo, se contradicen entre sí lo que ha ocasionado que se demoren aún más los documentos provenientes de los analistas de riesgo.

Paralelamente a lo mencionado, no se puede dejar de lado que tanto la UNP como las demás instituciones se encuentran en un contexto de incertidumbre pues los actores armados de la región cuentan con una fuerte influencia social y política que hace que las acciones emprendidas por las instituciones de la ruta de protección sean

insuficientes ante el aumento de amenazas. Es por esta razón que el fortalecimiento de las capacidades institucionales tradicionales resulta escaso y se requiere del desarrollo y fortalecimiento de las instituciones encaminadas en las direcciones anteriormente mencionadas.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, los déficits presupuestales referidos al ambiente microinstitucional presentan un grave problema pues la entidad al no contar con los recursos económicos suficientes para realizar sus actividades genera un efecto cascada que se refleja en la incapacidad de dar respuesta ante la creciente demanda de solicitudes, asimismo, es alarmante que el sector con menor inversión sea el de los procesos misionales de la entidad. La única manera de subsanar este déficit es que el gobierno actual aumente las partidas presupuestales, pues según la Secretaría General de la UNP para el año 2020 se demandan recursos por más de un billón de pesos para dar cumplimiento a las actividades encargadas a la organización.

Con respecto a la estructura organizacional, los déficits encontrados presentan dos problemas que deben ser modificados de manera inmediata. El primero es referido a las facultades que tienen los coordinadores de los grupos regionales de la entidad pues estos funcionarios no cuentan con la discrecionalidad para tomar decisiones en casos de extrema urgencia. El segundo, es la vinculación de la entidad con los grupos civiles. Los defensores de los DDHH, como se presentó anteriormente, expresaron su inconformidad porque las instituciones del Estado, entre ellas la UNP, no los escuchan, lo que causado que la oferta institucional no se adecúe al contexto de estas personas. De igual manera, se reafirma que el proceso de expansión regional plasmado en la estrategia de reingeniería institucional puede profundizar aún más los problemas actuales de los grupos regionales.

En lo referente a las variables de análisis del instrumento Estándar de Valoración, se deben incorporar las expuestas por el Observatorio de Restitución y Regulación de

Derechos de Propiedad, pues, como se explicó, estas son las variables más reiterativas en el fenómeno del asesinato de los defensores de los DDHH y pueden ayudar a generar una valoración de riesgo que sí responda al verdadero riesgo al que están expuesto los defensores.

En último lugar, resulta preocupante que existan fugas de información, la entidad no debe esperar a que la Procuraduría indague sobre el tema, esta debe gestar un plan en el cual se haga una depuración de personal. La fuga de información profundiza la desconfianza existente de los defensores de los DDHH hacia las instituciones del Estado, efecto que va en contraposición de la necesidad de crear vínculos entre el ciudadano y el Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Artículo Online: Vega, M. (2017) ¿Están Santa Marta y el Magdalena preparados para los retos del posconflicto?. Opinión Caribe. Recuperado de: <https://opinioncaribe.com/2017/07/26/estan-santa-marta-y-el-magdalena-preparados-para-los-retos-del-posconflicto/>
- Bolívar, Ingrid, (1999) Sociedad y Estado: La configuración del monopolio de la violencia. Bogotá: Editorial Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- Bertranou, J. (2013), “Capacidad estatal: aportes al debate conceptual”. Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública , Mendoza, 18,19 y 20 de septiembre de 2013.
- Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de: <https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/constitucio-politica-colombia-1991.pdf>
- Castilla, A. González, L. González, N. Rodríguez, W. Vallejo, F. (2014). *Memorias y Narrativas: tres décadas del conflicto armado en el Magdalena Grande*. Bogotá: Unimagdalena.
- Centro de investigación y Acción Social. (s,f.). La configuración del tejido social. Recuperado de: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:akbVU\\_c8vFkJ:https://www.ciasporlapaz.com/app/download/7631636756/EI%2520Tejido%2520Social-+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:akbVU_c8vFkJ:https://www.ciasporlapaz.com/app/download/7631636756/EI%2520Tejido%2520Social-+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co)

- Completa, E. (2016) Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político, Vol. 87*, 60-76.
- Congreso de Colombia (20 de Diciembre de 1998). Ley 489. Normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1832980>
- Corte Constitucional. (12 de Noviembre de 1992) Sentencia C-587. (MP Angarita Barón).
- Fundación PARES Y PNUD (2015) Capacidades institucionales locales para el postconflicto: análisis y fortalecimiento. Recuperado de: <https://demo.pares.com.co/wp-content/uploads/2018/05/M33.pdf>
- Gómez, G. Y Mahecha, O. (1988). *Espacios, territorio y Región: Conceptos básicos para un proyecto nacional*. Revista del Departamento de Geografía de la universidad Nacional de Colombia, *Vol. (VII)*. 121-134.
- Guendel, L. (2002). Políticas Públicas y Derechos Humanos. *Revista Ciencias Sociales, Vol. (III)*. 105-125. Recuperado de: <https://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/images/revistas/RCS97/08.pdf>
- INDEPAZ, (2019) *Informe Líderes Y Defensores de DDHH asesinados al 26 de Julio de 2019*. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/informe-lideres-y-defensores-de-ddhh-asesinados-al-26-de-julio-de-2019/>
- Legrand, C, (1988). *Colonización y Protesta Campesina en Colombia*. Bogotá: Empresa editorial Universidad Nacional.

- Martínez, M. (2016) Teoría del Estado: análisis del concepto de seguridad. Guadalajara: editorial Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.
- Machado, A. (2017). *Multimodalidad y diversidad en el Campo Colombiano*. Bogotá: Odecofi.
- Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá. Recuperado de: <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/ReformaRural.pdf>
- Ministerio del Interior, (19 de Noviembre de 2018). Decreto 2137. Plan de Acción Oportuna. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202137%20DEL%2019%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202018.pdf>
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de propiedad Agraria, (2017). Dinámicas del asesinato de líderes rurales: la covariables municipales. Reporte semestral del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, volumen (1).
- Presidencia de la República, (19 de Diciembre de 2017) Decreto 2124. Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30034436>
- Puentes, A. (2009) *Acción sin daño y reflexiones sobre prácticas de paz*. Recuperado de: [http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/10720/363/4/L-221-Zapata\\_Maria-2009-N\\_4-205.pdf](http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/10720/363/4/L-221-Zapata_Maria-2009-N_4-205.pdf)

- Procuraduría General de la Nación (2018). *Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia*. Bogotá: editorial del Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Rosas, A. (2008) *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*, Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160006>
- Rúa, D. (2016) *La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado Social de Derecho: una revisión desde el caso colombiano*. *Esic Market Economics and Business Journal*, Vol. 47, 437-449.
- Sanín, F. (2015). *¿Una historia simple?*. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/una-historia-simple-1447167162-1460380556.pdf>
- Tobelem, A. (1992) *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI)*. Buenos Aires.
- Unidad Nacional de Protección, (2019) *Reingeniería del programa general de prevención y/o protección de competencia de la UNP*. Recuperado de: <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/07/reingenieria-unp-2019-2.pdf>
- Unidad Nacional de Protección (2018). *Glosario de la Unidad Nacional de Protección*. Recuperado de: <https://www.unp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/>
- Valencia, L. Ávila, A. (2016). *Los retos del postconflicto*. Bogotá: Editorial grupo Zeta.

- Villar Borda, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista Derecho Del Estado*, Vol. (20), 73-96. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/705>