

 <p>PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA República de Colombia</p>	<b>FORMATO</b>	Página 1 de 6
	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	Código: GJ-F-045
		Vigente a partir de: 30 de septiembre de 2020

<b>Entidad originadora:</b>	Unidad Nacional de Protección - Ministerio del Interior
<b>Fecha</b>	Diciembre de 2020
<b>Proyecto de Decreto o Resolución:</b>	"Por el cual se modifican algunos artículos del Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulos 2, 3, 4, y 5 y un artículo del título 3, Capítulo 7 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior"

### 1. Los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

Teniendo en cuenta que uno de los pilares del Estado Social de Derecho, adoptado por la Constitución Política de Colombia, es el reconocimiento por parte del Estado en la consecución integral de protección de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y la seguridad, como así lo refleja el artículo 2°, superior.

Del artículo 115 de la Constitución, se deriva la responsabilidad política y jurídica del Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, y de los ministros al integrar el Gobierno Nacional.

Igualmente, artículo 189 de la Constitución Política dispone que: "Corresponde al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa:"

Numeral "11) Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."

El artículo 209 de la CP prescribe que: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones."

El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior, en ejercicio de las competencias enmarcadas en el artículo 1° del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por el Decreto 1140 de 2018, ha venido implementando y ajustando el programa de protección de las personas, grupos y comunidades que se presente alguna situación de riesgo, con el fin de garantizar los derechos constitucionalmente señalados.

Igualmente, mediante el Decreto 4065 de 2011 fue creada la Unidad Nacional de Protección – UNP, instituida para articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección y garantizar la oportunidad, eficacia e idoneidad de las medidas de protección, de las personas determinadas por el Gobierno Nacional, que por sus actividades y condiciones o en razón del cargo, se encuentren en un riesgo extraordinario o extremo de sufrir daño contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal.



El artículo 4 del Decreto 4065 de 2011 establece como función de la Unidad Nacional de Protección la de “Hacer el seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas, así como al manejo que de las mismas hagan los beneficiarios y proponer las mejoras a que hay lugar”

En punto al seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas por parte de la Unidad Nacional de Protección – UNP, se torna necesario modificar la ruta individual de protección establecida en el Decreto 1066 de 2015, Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulo 2, y unificar las competencias del Grupo de Valoración Preliminar – GPV con las del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas – CERREM, a fin de otorgar celeridad en los tiempos de respuestas de las solicitudes de protección y brindar inmediatez en la definición de las medidas a tomar.

Es así que, con base en el estudio de la solicitud y la información aportada por el solicitante y el trabajo de campo efectuado por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - CTRAI, los miembros permanentes o los delegados del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas – CERREM, analizan la situación y determinan el nivel de riesgo, a fin que hacer las deliberaciones y recomendaciones al Director de la Unidad Nacional de Protección – UNP, que le sirven de soporte para la adopción, suspensión o finalización de las medidas de protección, según corresponda en cada caso.

En ese orden de ideas, es viable jurídica y administrativamente la unificación de competencias del Grupo de Valoración Preliminar – GPV y el CERREM, como quiera que estas dos instancias comparten similares funciones y, cabe resaltar, que a los dos Comités asisten los mismos delegados quienes validan y recomiendan las medidas de protección idóneas para cada caso, por lo cual se evidencia en una doble instancia y una extensión del tiempo en la ruta de protección.

Se propone brindar dinamismo al procedimiento ordinario del programa de protección, establecido en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto Único Reglamentario No. 1066 de 2015, ajustando las responsabilidades de la Unidad Nacional de Protección – UNP y las funciones del CERREM, haciendo posible inclusive la realización de sesiones simultaneas, contribuyendo de esta manera a la materialización de los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen la función administrativa.

De igual forma, se torna necesario realizar ajustes a la actual ruta de protección colectiva establecida por el Decreto 2078 de 2018, encaminadas a contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza, derivadas de las actividades del colectivo, teniendo en cuenta el enfoque de diferencial, territorial y de género, así como las propuestas presentadas por los grupos o comunidades, con la participación activa de otras entidades del orden nacionales y territorial competentes en la implementación y adopción de las diferentes medidas de carácter colectivo.



Por lo tanto, frente al seguimiento que hace la Dirección de Derechos Humanos a las medidas adoptadas en materia de colectivos, se propone que además de contarse con los informes de los entes territoriales y entidades competentes, dicha dirección también pueda obtener información de la UNP sobre las dinámicas territoriales, amenazas, riesgos y vulnerabilidades, que sirva para complementar y cotejar la labor de seguimiento, a miras de fortalecer la cooperación y articulación interinstitucional en la estrategia de protección.

Tales cambios traen consigo, que la Unidad Nacional de Protección – UNP adelante capacitación en metodologías para análisis y tratamiento de riesgo, análisis y dinámica de las violencias a las que son expuestas las poblaciones objeto, uso y funcionamiento de las medidas de protección, Derechos Humanos y temas afines al Programa de Protección a los miembros del CERREM y CERREM Colectivo, acordes a las situaciones reales que están afectando a las poblaciones objeto, que sirva para promover la debida y efectiva destinación de las medidas de protección y se logre evacuar los casos de manera de manera ágil.

Contempla el proyecto la creación del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas – CERREM de Servidores y Exservidores Públicos que tendrá como objetivo la valoración integralmente del riesgo de las personas que en razón al cargo sean objeto del Programa de Protección, referidas en el artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015, que permita de esta manera unificar el procedimiento con respecto a las demás poblaciones y dotar de seguridad jurídica las decisiones que se adopten en cada caso, por lo que el Comité Especial contemplado en el párrafo 4° del artículo 2.4.1.2.40 quedara expresamente derogado.

El citado CERREM de Servidores y Exservidores Públicos tendrá como misión adicional, recomendar las medidas definitivas de las personas vinculadas al Programa de Protección de manera excepcional por parte del Director General de la Unidad Nacional de Protección, en casos de extrema gravedad y urgencia.

De esta forma, se está dando cumplimiento a uno de los compromisos del Gobierno Nacional - Pacto por la Vida y la Protección de Líderes Sociales y Personas Defensoras de Derechos Humanos – llevado a cabo el 23 de agosto de 2018 en el Municipio de Apartadó, Urabá Antioqueño, entre el Presidente de la República Iván Duque Márquez, el Ministerio Público, representado por la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, y organizaciones sociales, con el acompañamiento de la comunidad internacional, en el que se estableció “fortalecer las medidas de prevención y protección a las personas y comunidades en riesgo en particular a víctimas, líderes sociales, defensores de derechos humanos”

El citado acuerdo, en el punto 3° se estableció: “3. El Gobierno Nacional iniciará la reingeniería del programa de protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP), que se modernizará y fortalecerá con recursos para dar cumplimiento a las múltiples demandas de protección en los territorios, mejorando los protocolos y dando respuesta oportuna a los requerimientos de los líderes y las comunidades. Las autoridades locales y departamentales se comprometen a cumplir, bajo la



mirada preventiva del Ministerio Público, los mandatos de la ley en dicho sentido”.

Al unisonó, se alinea con lo establecido en el Plan de Acción Oportuna (PAO) del Gobierno Nacional, en el que se estableció que la Unidad Nacional de Protección realizaría la revisión del Programa de Protección con el fin de disminuir los tiempos de respuesta, fusionar el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) y definir un proceso más ágil de respuesta e implementación de acciones, ajustando los procesos internos, protocolos y herramientas institucionales, lo cual se incorpora a la Reingeniería de la UNP.

Por tal motivo, el proyecto de decreto, a más de ser necesario y conveniente, tiene fundamento en las señaladas normas constitucionales, legales y reglamentarias.

## 2. Ámbito de aplicación del respectivo acto y sujetos a quienes va dirigido

El ámbito de aplicación es en todo el Territorio Nacional, dirigida a las autoridades e instancias señaladas en los Capítulos 2, 3, 5 del Título 1, Sección 1 del Capítulo 7 del Título 3, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015.

## 3. La viabilidad jurídica

Dentro de las decisiones de la Corte Constitucional, por su relación con el proyecto de Decreto es importante señalar la siguiente:

Sentencia T-205A de 2018, con ponencia del Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, mediante la cual exhorta a la Unidad Nacional de Protección para que en los trámites de respuesta actúe de manera proactiva, sin dilaciones injustificadas que pongan en riesgo la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal de solicitantes.

La misma, trajo de presente el Informe Anual sobre la situación de los defensores de dichos derechos en Colombia presentado por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en el que se señaló: “19. La OACNUDH reconoce los esfuerzos de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior por proteger a los defensores de derechos humanos, pero señala que 4 defensores que estaban bajo protección de la Unidad (todos contaban con escoltas) fueron asesinados en 2017. **Las víctimas con escoltas fueron asesinadas cuando los escoltas no estaban presentes, lo que indica que el uso de escoltas sí evita los atentados. También parece que los recortes presupuestales que ha sufrido la Unidad han tenido un impacto negativo en los esquemas de protección**”



Por su parte, el proyecto de decreto se ajusta a las estrategias establecidas por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, relacionadas en el Plan Estratégico Institucional del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección, con la reducción en los tiempos de respuesta entre solicitud y aprobación de medidas de protección, el aumento de la periodicidad con que se debe reunir el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM y Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de medidas de protección colectiva – CERREM Colectivo y la realización de capacitaciones en Derechos Humanos y temas afines al programa de prevención y protección para los miembros de estos dos comités y del CTRAI.

En sí, atendiendo los principios que gobiernan el ejercicio de la función administrativa, en especial los contenidos en el Decreto 1066 de 2015 que orientan el Programa de Prevención y Protección. El proyecto de Decreto es viable jurídicamente, por cuanto no contraría la Constitución Política, ni la ley, y por el contrario, se ajusta a ellas.

### **3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo:**

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, artículo 81 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, artículos 2 y 6 del Decreto 2893 de 2011, concordante con el artículo 2.4.1.2.50 del Decreto 1066 de 2015.

### **3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

Tiene vocación de permanencia.

### **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, modifica los artículos: 2.4.1.2.2., 2.4.1.2.3., 2.4.1.2.6., 2.4.1.2.7., 2.4.1.2.11, 2.4.1.2.26., 2.4.1.2.28., 2.4.1.2.33., 2.4.1.2.36., 2.4.1.2.37., 2.4.1.2.38., 2.4.1.2.40., 2.4.1.2.42., 2.4.1.2.43., 2.4.1.2.44., 2.4.1.2.45., 2.4.1.2.46., 2.4.1.2.48., 2.4.1.3.8., 2.4.1.5.5., 2.4.1.5.6., 2.4.1.5.7., 2.4.1.5.10., 2.4.1.5.11. y 2.4.3.7.1.3.; deroga los artículos 2.4.1.3.11., 2.4.1.2.34. y 2.4.1.2.35., adiciona los artículos 2.4.1.2.36A y 2.4.1.2.38C al Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

### **3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).**

La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado a través de numerosas jurisprudencias desde el año 2002, en lo relacionado con el derecho a la seguridad individual y colectiva, dentro de las cuales se pueden destacar: T-1026 de 2002, T-719 de 2003, T-339 de 2010, T-853 de 2011 y la más reciente, T-469 de 2020.



### 3.5. Circunstancias jurídicas adicionales

Con fundamento en la mejora continua de los programas y medidas de protección, el presente proyecto de Decreto pretende fusionar las competencias del Grupo de Valoración Preliminar – GPV con las del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas – CERREM, lo cual brindará darle de celeridad a los trámites surtidos por la ruta individual de protección establecida en el Decreto 1066 de 2015, Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulo 2.

### 4. Impacto económico.

El Decreto que se expida no genera impacto económico en su implementación

### 5. Viabilidad o Disponibilidad presupuestal

No aplica.

### 6. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

El Decreto que se expida no tendría impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

### 7. Estudios técnicos que sustenten el proyecto normativo:

No aplica

### ANEXOS

**Certificación del cumplimiento de los requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria.**

x

**Conceptos (s) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

No aplica.

**Informe de observaciones y respuestas**

**Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio**

No aplica

**Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública**

No aplica

**otro**

Aprobó: Alfonso Campo Martínez, Director Unidad Nacional de Protección

Revisó: Mariantonia Orozco Durán, Jefe Oficina Asesora Jurídica.