

2021



CONTEXTO ORGANIZACIONAL

Direccionamiento Estratégico y Planeación
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN
24-12-2021



SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN



MIPG-SIG
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN



El futuro es de todos

Mininterior

Tabla de Contenido

1.	INTRODUCCIÓN.....	2
1.1	ENTORNO GENERAL	3
2.	OBJETIVO.....	5
3.	CONTEXTO EXTERNO.....	5
3.1	ENTORNO POLÍTICO	5
3.2.	ANTECEDENTES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	5
3.3.	ANTECEDENTES DE POLÍTICA PÚBLICA.....	7
3.3.1.	Conformación de la Comisión del Plan de Acción	8
3.3.2.	Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Líderesas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos	15
3.3.3	Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PCSC)	19
3.3.4	Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (PDS)	22
3.3.5	Política Pública de Prevención	24
4.	PLAN SECTORIAL - MINISTERIO DEL INTERIOR	25
5.	PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL - UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.....	28
5.1	ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES.....	28
5.2	ENTORNO ECONÓMICO.....	30
5.3	ENTORNO SOCIAL.....	33
5.3.1	Solicitudes de Protección.....	33
5.3.2	Histórico de las Evaluaciones de Riesgo.....	36
5.3.3	Resultado del Nivel de Riesgo.....	37
5.3.4	Distribución Geográfica de las Evaluaciones de Riesgo.....	38
5.3.5	Tipo de Medidas Implementadas.....	39
5.4	ENTORNO TECNOLÓGICO.....	42
5.4.1	Inclusión en el Portal del Estado. gov.co	43
5.4.2	Insuficiencia en la implementación de tecnologías emergente de la cuarta revolución industrial (4RI)	43
5.4.3	Baja Apropiación de metodología para la gestión del conocimiento.....	44
5.4.4	Falta de un marco de Interoperabilidad implementado.....	44
5.4.5	Falta de Implementación de sistemas de inteligencia artificial.....	45
5.4.6	Exposición a amenazas en seguridad digital.....	45
5.4.7	Posible uso indebido de la Información.....	47
5.4.8	Se requiere ampliar los acuerdos de intercambio de información con otras entidades.....	48
5.4.9	Teletrabajo y trabajo en casa.....	48

5.5. ENTORNO AMBIENTAL.....	48
5.5.1 Contexto General Localidad Puente Aranda.....	48
5.5.2 Perfil Económico y Empresarial de la Localidad de Puente Aranda	49
5.5.3 Condiciones Ambientales Representativas.....	50
5.5.3.1 Contaminación del Aire	50
5.5.3.2 Contaminación por material particulado PM10	50
5.5.3.3 Contaminación por material particulado PM2.5	52
5.5.3.4 Problemática por residuos sólidos	53
5.5.3.5 Principales Efectos En La Salud Humana	53
5.5.3.6 Actuar Contexto Organizacional Unp	54
5.5.3.7 Estrategia DOFA SGA UNP	56
5.6 ENTORNO LEGAL	57



1. INTRODUCCIÓN

Siguiendo con el ejercicio de comprensión de la situación de la entidad y una mirada al entorno para identificar oportunidades, es importante complementar, argumentar y justificar con mayor objetividad cualquier decisión de mejoramiento institucional que se tome más adelante. En este sentido, ninguna institucionalidad del Estado es ajena de ser impactada positiva o negativamente por alguna particularidad externa o interna. De hecho, esto determina en muchos casos la manera como se prestan los servicios, pues en la medida en que se interpreten adecuadamente este tipo de factores y el Estado se adapte a ellos, mayores serán las probabilidades de ser eficiente en la entrega de bienes y servicios por parte de las entidades públicas. En este sentido, hacer un poco de prospectiva para entender esas dinámicas y poder influir adecuada y oportunamente sobre ellas, hace parte de los determinantes de la decisión de reingeniería a abordar. Es conveniente como mínimo, diferenciar entre entornos generales y específicos como se presentan a continuación.

1.1 ENTORNO GENERAL

En un contexto de gran complejidad, todas las variables interaccionan y la Unidad Nacional de Protección necesita prever las condiciones del entorno y armonizar su funcionamiento interno para anticiparse y dar una respuesta sólida a los cambios que pudieran producirse.

Para ello tiene la Unidad Nacional de Protección tiene establecida las herramientas a implementar para realizar el diagnóstico del entorno externo, las cuales son complementarias y de fácil utilización, como lo son el análisis DOFA, con el fin de identificar las amenazas y oportunidades que tiene la organización, y también el análisis PESTEL, en los cuales se trata de identificar por factores, las amenazas y oportunidades que tiene en su ámbito externo.

La entidad ya cuenta con un procedimiento de contexto que le permite hacer este análisis paso a paso, y en conjunto con todas las dependencias, responsables de proceso, coordinadores de grupo y la alta dirección, con el fin de realizar un análisis holístico del entorno y sus afectaciones. Adicionalmente cuenta con el procedimiento de partes interesadas como complemento a este análisis estratégico de la entidad con prospectiva de mejoramiento continuo.

Teniendo en cuenta se está estableciendo un entorno inestable y cambiante por efecto de la emergencia sanitaria, y que la entidad se encuentra haciendo arreglos institucionales para establecer un grupo de trabajo dedicado a las actividades de direccionamiento y planeación estratégica, se recomienda realizar esta actividad de análisis de entornos como parte del plan de transición de la formulación a la implementación de las recomendaciones dadas por la reingeniería.

El análisis PESTEL, orientado a las condiciones externas que afectan o podrían afectar a la entidad, se refiere a factores de tipo externo que son difíciles de controlar y que deben ser adecuadamente interpretados para adaptarse de la mejor manera

a los mismos. Acorde a los principios del Pacto Global y los objetivos de Desarrollo Sostenible, entre los factores más importantes se encuentran los análisis políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, legales y demográficos, entre otros. Lo importante aquí, es hacer el análisis de cuáles de esos entornos influyen en mayor o menor medida en el proceso de análisis del contexto organizacional¹. La herramienta definida por la Unidad para desarrollar este análisis externo es el análisis PESTEL, también conocido como PESTAL o PEST.

2. OBJETIVO

Documentar el ejercicio de contexto organizacional, teniendo en cuenta los lineamientos dados en el Procedimiento DEP-PR-03 Procedimiento de Contexto Organizacional.

3. CONTEXTO EXTERNO

3.1. ENTORNO POLÍTICO

Este entorno político se concentra en aquellos lineamientos que ha emitido el Gobierno Nacional, a través de la Presidencia de la República, sector defensa e interior, donde se recogieron los aspectos estratégicos enmarcados en las siguientes políticas públicas:

- Marco de Política Pública para la Protección Integral de defensores (as) de derechos humanos, líderes (as) y periodistas
- Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana
- Política de Defensa y Seguridad

3.2. ANTECEDENTES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

En consideración con el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018 – 2022”, se establece dentro del pilar “Pacto de la Legalidad” la consolidación el Estado Social de Derecho, para garantizar la seguridad efectiva y el acceso a la justicia eficaz para garantizar la convivencia que permita a los colombianos vivir con libertad y en democracia.

Dentro de los componentes que hacen parte de este pilar, se establece la línea de política de “seguridad, autoridad y orden para la libertad”, el cual está sustentado en el objetivo general No. 6, el cual propende por “garantizar la protección a los líderes sociales amenazados”, y que a su vez se define en el objetivo específico No. 5 “Pacto por la vida (protección a personas y comunidades en riesgo)”, para el cual se formula la estrategia de “adoptar una política para la prevención y protección a

¹ Guía de diseño o rediseño organizacional para el estado colombiano. DAFP. Octubre de 2017



personas y comunidades en riesgo, en particular a las víctimas, líderes sociales y defensores de derechos humanos”.

Ilustración 1. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo 2018 – 2022.

Para el cumplimiento de esta estrategia, y teniendo en cuenta el contexto nacional y los objetivos misionales de la Unidad Nacional de Protección, se definió como meta: “la reducción de los tiempos de respuesta entre la solicitud y la aprobación de medidas de protección para defensores de derechos humanos y otras poblaciones objeto previstas en el Decreto 1066 de 2015”.

En la línea base para este indicador, se determina que el tiempo utilizado en el trámite, la evaluación y la aprobación de las solicitudes de protección demora 95 días en promedio. La meta para el cuatrienio establece que el trámite de las solicitudes de protección se debe reducir a 60 días en promedio. A continuación, se evidencia el indicador a cumplir en el siguiente cuadro:

Ilustración 2. Estrategia Asociada



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo 2018 – 2022.

3.3. ANTECEDENTES DE POLÍTICA PÚBLICA

Adicional a lo establecido como compromisos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, la Unidad Nacional de Protección debe interactuar y participar en el desarrollo o apoyo en el desarrollo y/o ejecución de los lineamientos de política pública relacionados con el servicio de protección y prevención del riesgo individual y colectivo. En la actualidad se han venido revisando y reformulando las políticas públicas con el fin de clarificar los alcances y responsabilidades asignadas a cada una de las entidades para su desarrollo e implementación. Para llevar a cabo la articulación, coordinación e implementación de las medidas de protección y prevención, la Unidad Nacional de Protección debe considerar las políticas definidas en el siguiente gráfico:



Ilustración 3. Interacción y Participación en Políticas Públicas



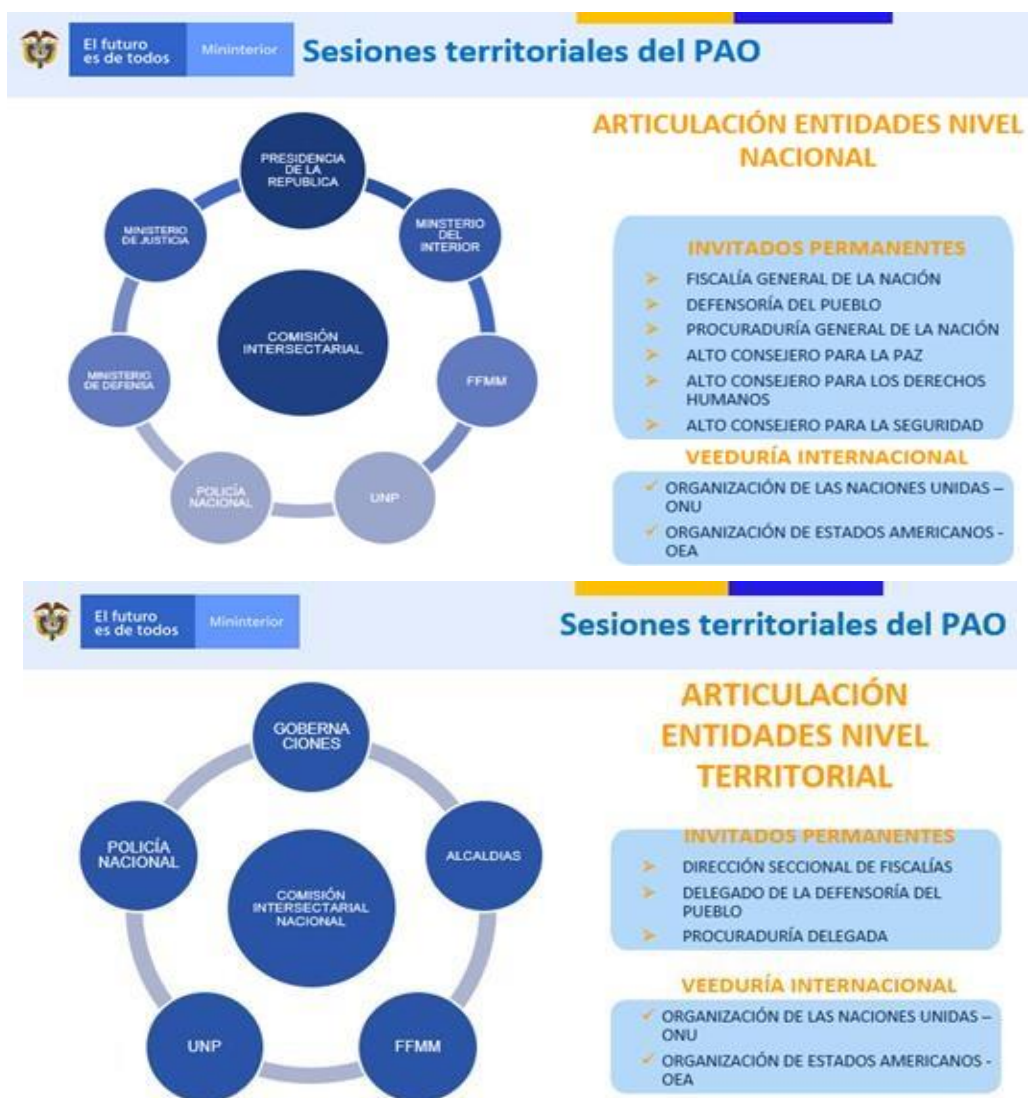
Fuente: Elaboración propia con base en las políticas públicas consultadas, normas vigentes y documentos del Plan de Acción Oportuna PAO.

3.3.1 Conformación de la Comisión del Plan de Acción

Con el fin de generar un escenario de articulación, orientación y coordinación de las acciones que le competen al Estado relacionados con los programas de protección y prevención, se expidió el Decreto 2137 de 2018, que crea la Comisión del Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO), con participación de las entidades públicas involucradas, cuyo objetivo es armonizar las instancias, acciones y criterios de Estado en materia de prevención y protección individual y colectiva, de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de defensores de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, comunales y periodistas.

A continuación, en el siguiente gráfico se establecen los actores que intervienen en la Comisión Intersectorial PAO, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito territorial:

Ilustración 4. Actores que Intervienen en la Comisión Intersectorial PAO



El área de Protección forma parte de distintas instancias interinstitucionales e intersectoriales en las que se diseñan y ejecutan estrategias encaminadas a mejorar las acciones de prevención y de protección a defensores de derechos humanos, líderes sociales y de miembros de otros grupos vulnerables, tales como:



- Mesa Nacional y Mesas Territoriales de Garantías a Defensores de Derechos Humanos y Líderes Sociales.
- Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición. Comisión Intersectorial por la Vida, en Barrancabermeja.
- Comisión de Derechos Humanos de los Trabajadores.
- Consejo Directivo de la Unidad Nacional de Protección.
- Comité Técnico del Proceso de Construcción de la Política Pública para Garantizar el Ejercicio de la labor de Defensa de Derechos Humanos.
- Comisión del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos y Líderes Sociales, Comunales y Periodistas.
- Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

La implementación de políticas en materia de prevención y protección a la vulneración de derechos humanos a nivel territorial le corresponde por mandato legal a instancias bajo la competencia de las entidades territoriales:

- Comités Departamentales y Municipales de Derechos Humanos y DIH
- Comités Departamentales y Municipales de Justicia Transicional
- Subcomités Territoriales de prevención y protección
- Comités Territoriales de Alertas Tempranas
- Consejos Departamentales o municipales de Seguridad

Con el fin de articular y armonizar los comités y subcomités realizados en el territorio, el Plan de Acción Oportuna ha diseñado un modelo para la prevención y protección individual y colectiva en los territorios, el cual se define a continuación:

Ilustración 5. Modelo para la Prevención y Protección Individual y Colectiva (PAO)



Fuente: Ministerio del Interior - Plan de Acción Oportuna – PAO.

En esta armonización es importante destacar el CERREM Territorial, ya que constituye en uno de los compromisos de la Unidad Nacional de Protección de formular y coordinar los esfuerzos para constituir el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Protección a nivel territorial, y que pudiera darse a través de la modificación del Decreto 1066 de 2015, que actualmente se encuentra en revisión.

Dentro de los ejes del Plan de Acción Oportuna, se encuentra el eje 1, el cual contempla los siguientes componentes:

Ilustración 6. Articulación y Reingeniería Institucional



Fuente: Ministerio del Interior - Plan de Acción Oportuna – PAO.



Con respecto a la Reingeniería del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección, la Unidad Nacional de Protección coordinará la revisión del programa de protección para lo cual ajustarán sus procesos internos, protocolos y herramientas, 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.
- Generar respuestas que permitan articular la protección dada por el programa con estrategias de prevención coordinadas con otras entidades competentes.
- Fomentar medidas de protección colectiva y generar un proyecto de autoprotección, con enfoque diferencial para actores específicos (Juntas de Acción Comunal, indígenas, periodistas, entre otros), que será dado a conocer en los territorios señalados por alertas tempranas, a través de un programa de capacitación a líderes presentes en el territorio.
- Conformar un grupo de articulación institucional permanente con lineamientos y responsabilidades definidas.

Con respecto a la coordinación institucional, la acción del Estado y de las entidades de Gobierno debe entenderse como una estrategia sólida, articulada y coordinada, bajo los principios de

subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, a efecto de alcanzar mejores resultados e impactos, sumando esfuerzos y aprovechando de mejor manera los recursos.

Los múltiples espacios, escenarios e instituciones, donde se abordan los temas de prevención y protección en favor de las comunidades, defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, sus dinámicas y decisiones deben articularse, como también la diversa normatividad, los diferentes planes, programas y proyectos relacionados con la seguridad integral, la prevención y protección, con lo cual se espera valorar en perspectiva de su eficiencia e impacto sobre la realización de derechos.

Con relación al eje 2 de Actuación Estratégica en el Territorio, se espera intervenir de manera integral las zonas con mayor afectación por agresiones a defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, para:

- i. Promover el fortalecimiento de la institucionalidad y del imperio de la ley;
- ii. Fortalecer la cultura democrática, de participación y de convivencia pacífica;
- iii. Elevar los niveles de confianza entre las instituciones y la sociedad;
- iv. Desarticular las economías ilícitas;
- v. Impulsar el desarrollo regional.

A continuación, se muestra el eje 2 con los componentes para su desarrollo e implementación:

Ilustración 7. Actuación Estratégica en el Territorio



Fuente: Ministerio del Interior - Plan de Acción Oportuna – PAO.

Se establecen los siguientes mecanismos para la atención de las personas en el territorio:

- Sesiones territoriales del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas (CERREM) para casos individuales y colectivos
- Puestos de Mando Unificado (PMU) Territorial
- Control Institucional del Territorio
- Gestión Social asociada a la prevención y protección
- Priorizar la implementación de las medidas de asistencia y reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas)

En cuanto al eje 3 “*Estrategia de comunicaciones y capacitación*”, el objetivo es transformar los estereotipos negativos asociados a la labor de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, lo cual atenta contra su labor e interfiere negativamente en las



acciones de protección, en gran parte por el desconocimiento e insuficiente implementación de medidas de prevención y autoprotección por parte de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.

Es necesario, partir de una respuesta integral, desarrollar dos campañas de comunicación: una orientada a la ciudadanía colombiana contra la estigmatización y el respeto a la libertad de expresión, y otra dirigida a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas para la prevención y autoprotección.

En esta segunda campaña se orientan los esfuerzos a fortalecer las capacidades individuales, sociales, comunitarias e institucionales para la prevención y la autoprotección, con un enfoque diferencial que atienda las particularidades de los líderes que hacen parte de Juntas de Acción Comunal, líderes indígenas, periodistas, entre otros. Esta difusión debe hacer relación a la importancia que las denuncias oportunas tienen para la prevención y protección, indicando los canales que existen para este propósito y fomentando la denuncia por parte de la población.

Para difundir esta campaña se realizarán socializaciones, **talleres, y congresos en cada municipio de las regiones focalizadas** dirigidos a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. Adicionalmente el Presidente, sus Ministros y en el marco del Proceso Nacional de Garantías se debe instar a la autoprotección y prevención.

A continuación, se muestran los componentes de acción para llevar a cabo el eje 3 del Plan de Acción Oportuna (PAO):

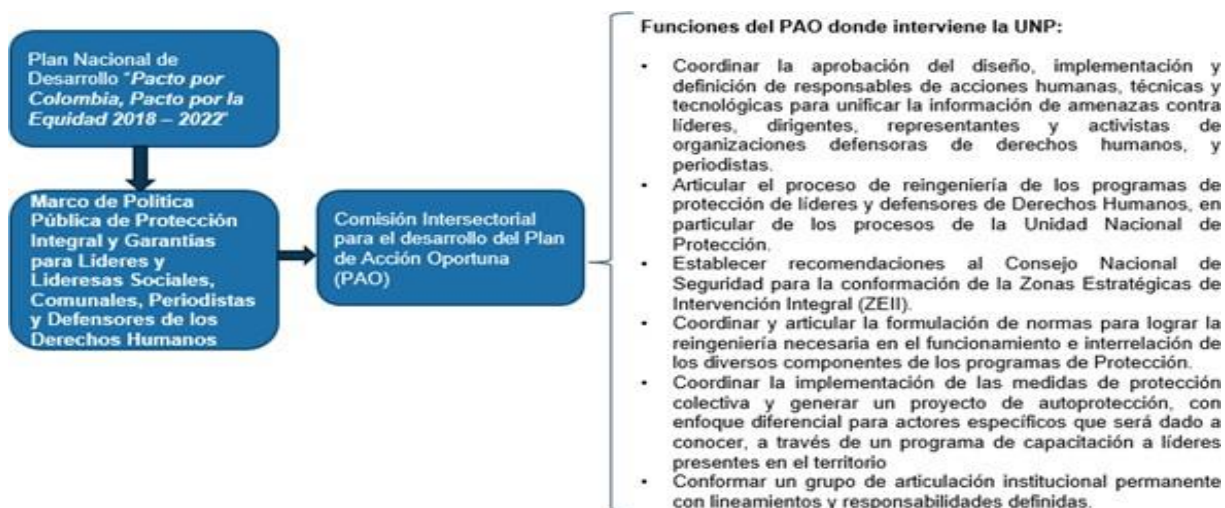
Ilustración 8. Comunicaciones



Fuente: Ministerio del Interior - Plan de Acción Oportuna – PAO.

En resumen, en el siguiente gráfico se detallan las funciones establecidas por el Comité Intersectorial del Plan de Acción Oportuna (PAO), en las cuales interviene la Unidad Nacional de Protección:

Ilustración 9. Funciones del PAO



Fuente: Ministerio del Interior - Plan de Acción Oportuna – PAO.

3.3.2 Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunes, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos

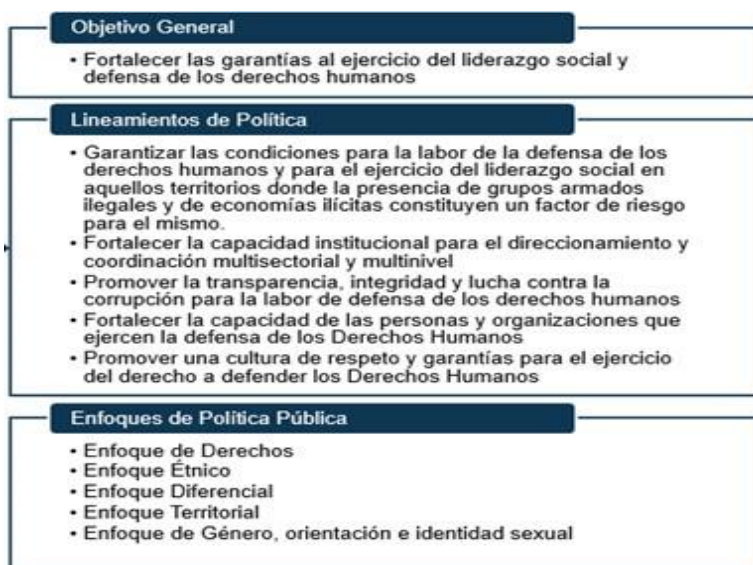
En el mes de diciembre de 2019, el Presidente de la República y el Ministerio del Interior realizó la presentación de manera oficial del Marco



de Política Pública de protección integral y garantías para líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de DD.HH, sin embargo, no fue sino hasta el mes de junio que se tuvo acceso al documento de política, a las personas que están directamente relacionadas con el Comité Intersectorial del Plan de Acción Oportuna (PAO), pero no se ha publicado de manera oficial a través de la página web oficial del Ministerio del Interior, limitando el acceso y conocimiento del documento de política pública.

En el siguiente gráfico se establece el objetivo de la política, los lineamientos de política y los enfoques sobre los cuales se encuentra formulada la presente política pública:

Ilustración 10. Objetivo, Lineamientos y Enfoques de la Política Pública



Fuente: Ministerio del Interior - Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos.

Esta Política, parte del reconocimiento de la situación de agresiones que viene afectando a defensores y defensoras de derechos humanos, líderes sociales, que reconoce y valora el papel que adelantan estos actores en el ejercicio de la defensa de los derechos humanos y de reivindicaciones sociales, al comprender que estos brindan un apoyo fundamental a la defensa de la democracia y del Estado de Derecho.

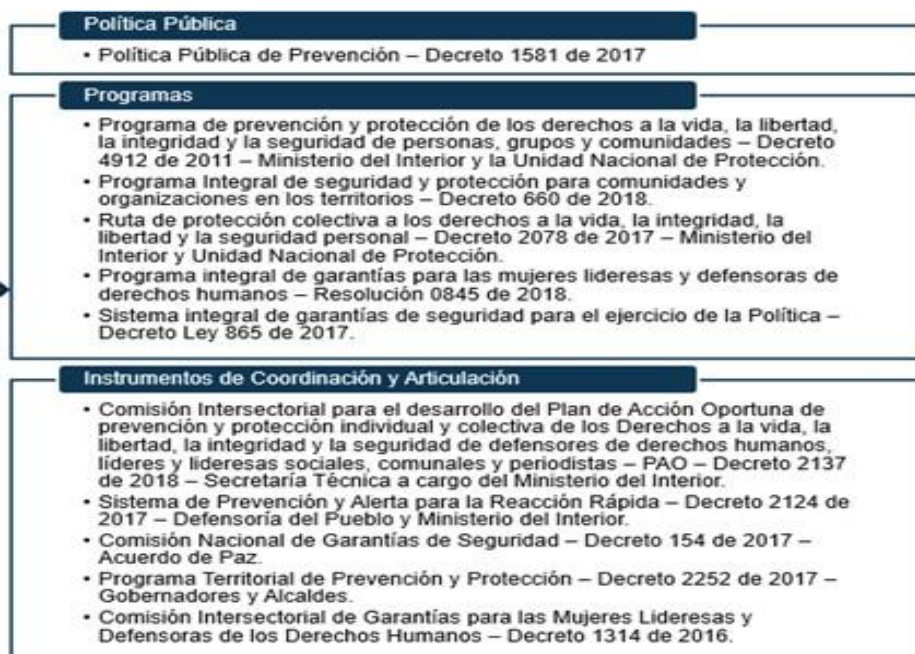
La formulación de esta política es producto de las mesas de trabajo del Ministerio del Interior y la participación de líderes y defensores de los Derechos Humanos en los territorios, incluyendo las actividades realizadas por la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO), con el fin de establecer un marco de acción efectivo para la prevención y protección individual y colectivo, sobre la vida y los derechos de los líderes, representantes y activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, sociales y comunales en el país, y así brindar garantías para su labor.

Asimismo, se da cumplimiento a la Estrategia Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2034, en el que se plantea la formulación de una política pública que contemple el enfoque basado en derechos humanos y el enfoque diferencial.

En la política se establece un plan de acción interinstitucional con el fin de coordinar las diferentes entidades que intervienen en la ruta de protección y prevención individual y colectiva, teniendo en cuenta los enfoques étnico, diferencial, territorial, de género, para garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos por mandato constitucional y por organizaciones internacionales rectoras y defensoras de Derechos Humanos. En el siguiente gráfico se detallan los programas y los espacios de interlocución, consenso, coordinación y articulación en temas relacionados con la protección y prevención:



Ilustración 11. Política Pública, Programas e Instrumentos de Coordinación y Articulación



Fuente: Ministerio del Interior - Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos.

Para su formulación y seguimiento, la coordinación de esta política está en cabeza del Ministerio del Interior, contando con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación para la realización del documento CONPES y realizar seguimiento al desarrollo de la política y su coordinación interinstitucional, y la participación de la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) en el seguimiento de las rutas de protección y prevención para cada una de las poblaciones objeto.

La Política de garantía a la defensa de los derechos humanos se rige por los siguientes principios:

- Participación.
- Colaboración armónica.
- Coordinación de la acción estatal.
- Concurrencia y subsidiaridad entre las entidades responsables de su implementación.

3.3.3 Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PCSC)

En la Política de Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PCSC) convergen los lineamientos de política definidos en el pilar “**Pacto por la legalidad**” del Plan Nacional de Desarrollo “**Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018 – 2022**”, y la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (PDS), así como se muestra en el siguiente gráfico:

Ilustración 12. Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

El propósito de la Política de Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PCSC) es **“construir y mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, el respeto a la dignidad humana, la vigencia del Estado social de derecho, en un ambiente de convivencia democrática, paz y de armonía con la naturaleza”**.

Como objetivo específico definido en el numeral 5, define qué se debe **“proporcionar protección reforzada a poblaciones especialmente afectadas por la violencia y la criminalidad, en particular a los niños, niñas y adolescentes, mujeres, líderes sociales y pueblos indígenas”**.

En la línea de política definida en el numeral 7.14 Seguridad ciudadana para poblaciones con mayor riesgo, se establecen los lineamientos para



la seguridad en mujeres, los niños, niñas y adolescentes, líderes sociales, indígenas y víctimas, poblaciones que requieren medidas de protección reforzada por parte del Estado para garantizar sus derechos.

En este sentido, la política hace énfasis sobre las poblaciones vulnerables, las cuales se encuentran definidos en los siguientes numerales, y que pueden ser de competencia de la Unidad Nacional de Protección:

7.14.2 Protección de mujeres ante la violencia

7.14.3 Protección de líderes sociales

7.14.4 Protección de personas en condición de discapacidad

7.14.5 Garantía de los derechos de la comunidad LGBTI para una convivencia pacífica.

Ilustración 13. Propósito de la Política



Fuente: Elaboración propia con base en la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

En el numeral **7.8.1 Más pie de fuerza de la Policía Nacional**, se establece un lineamiento para la Unidad Nacional de Protección, el cual reza lo siguiente ***“Se buscará gradualmente que personal policial que cumple labores de protección en esquemas de seguridad, se destine a la vigilancia policial. Estos esquemas de protección deberán ser asumidos por la Unidad Nacional de Protección, o por la entidad que cumpla esa función”***.

Ilustración 14. Línea de Política



Fuente: Elaboración propia con base en la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

La Unidad Nacional de Protección deberá coordinar permanentemente con el Ministerio de Defensa Nacional las medidas necesarias para garantizar la seguridad a la población objeto de su misión.

Ilustración 15. Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.



3.3.4 Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (PDS)

La Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, Emprendimiento y Equidad (PDS) establece la hoja de ruta para responder a las amenazas y desafíos de seguridad, desde un enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad estatal.

Uno de los aspectos que trata esta política es la transformación estratégica, en la que contempla los cambios en los escenarios de seguridad, existencia de amenazas tradicionales y persistencia de aquellas vinculadas al terrorismo y al delito transnacional, al igual que los delitos que afectan con más severidad a los ciudadanos, el cual está definido en el capítulo 2 “**Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad**”. Este apartado del PDS está en concordancia con el pilar “**Pacto de la Legalidad**” definido en el Plan Nacional de Desarrollo “**Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018 – 2022**”.

El principio de esta política es “*generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado, al tiempo que restablezcan y fortalezcan la Legalidad, promuevan el Emprendimiento, el desarrollo económico y sirvan para construir una sociedad con Equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos*”.

Ilustración 16. Propósito, Objetivos Estratégicos y Línea de Política



Fuente: Elaboración propia con base en la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.

Dentro de los objetivos estratégicos de la PDS, la Unidad Nacional de Protección puede tener participación en los siguientes objetivos:

6.1.2 Proteger a la población y contribuir a su bienestar. Especialmente en el objetivo específico de *“proporcionar protección reforzada a poblaciones especialmente afectadas por la violencia y la criminalidad”*.

6.1.3 Lograr el control institucional del territorio. Con relación a *“facilitar el acceso a la justicia y presencia de las instituciones estatales”*.

6.1.5 Consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad. En especial en el objetivo de *“garantizar la seguridad para la participación democrática y el ejercicio de los derechos a la asociación y a la manifestación pública y pacífica”*.

Una de las líneas de política establecidas es la **“Protección de la población y seguridad ciudadana”**, definido en el numeral 6.2.2. de la Política de Defensa y Seguridad PDS, en el que la Unidad Nacional de Protección puede tener contribución por su condición de ser el organismo de seguridad de orden nacional y por tener como misión institucional la de analizar y evaluar los riesgos y de implementar las medidas de protección individuales y/o colectivas de las poblaciones objeto, con enfoque diferencial (territorial, étnico y de género).

Adicionalmente, en el numeral 6.2.2.8 **“Protección prioritaria a líderes sociales y defensores de derechos humanos”**, en el documento de política se establece específicamente que, ante amenazas específicas, las autoridades deben desarrollar capacidades especiales y medidas reforzadas de protección, como en el caso de los líderes sociales que son objeto de ataque contra su vida, integridad y libertad. Por lo cual, la política se articula con los programas y directrices del Ministerio del Interior en materia de protección de estas personas, al mismo tiempo que los planes militares y de policía en los territorios tendrán siempre como prioridad proteger a las poblaciones de amenaza de Grupos Armados Organizados (GAO), Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) o cualquier otro actor delictivo.



Ilustración 17. Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.



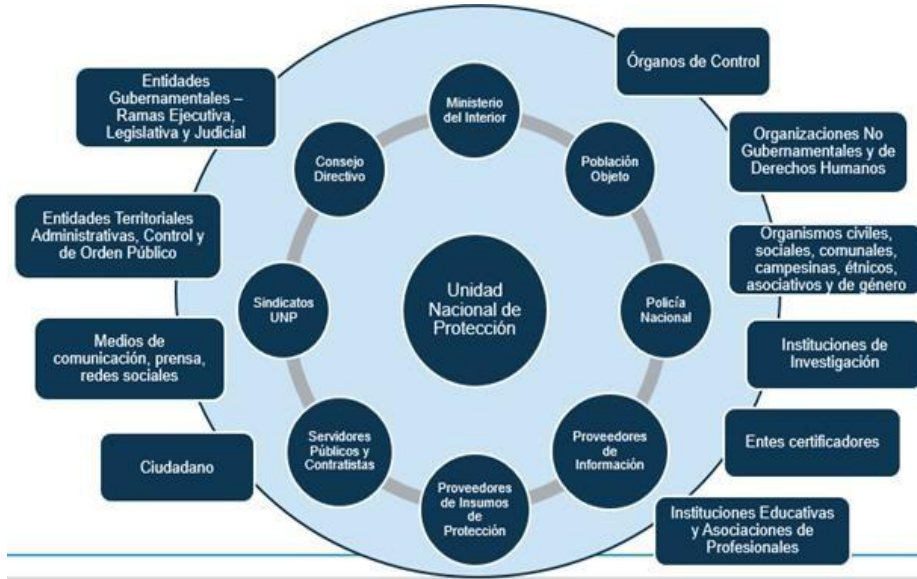
Fuente: Elaboración propia con base en la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.

3.3.5 Política Pública de Prevención

La Política Pública de Prevención está definida en el Decreto 1581 de 2017, como un decreto modificador del Decreto 1066 de 2015, con el fin de definir aspectos detallados para el cumplimiento e implementación de las medidas de prevención y su articulación con las autoridades territoriales.

En el siguiente gráfico se describen los objetivos aplicables a la política pública de prevención:

Ilustración 18. Objetivos Aplicables a la Política Pública de Prevención



Fuente: Elaboración Propia.

Se establecen los principales actores que intervienen en el cumplimiento de la política pública de prevención, liderada por el Ministerio del Interior, el cual se detalla en el siguiente gráfico, junto con otras instancias que tienen responsabilidad en el desarrollo de esta política pública:

Objetivos de Política:

1. Promover el respeto y la garantía de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de todas las personas, grupos y comunidades en todo el territorio nacional.
2. Adoptar las medidas para evitar la aparición de riesgos excepcionales, evitar daños a personas, grupos y/o comunidades con ocasión de una situación de riesgo excepcional, o mitigar los efectos de su materialización.
3. Garantizar el acceso efectivo, con enfoque de derechos y diferencial, por razones poblacionales y territoriales, a la justicia formal y no formal, tanto en sede judicial o administrativa, para resolver conflictos y prevenir que tales conflictos escalen o que se acuda a vías no pacíficas para su solución.
4. Establecer los mecanismos de articulación interinstitucional del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que permitan su acción oportuna, idónea y efectiva para la prevención de las violaciones a los derechos humanos de personas, grupos y comunidades.
5. Articular e integrar los diferentes instrumentos de prevención con que cuenta el Estado para la salvaguarda efectiva de los derechos sobre los que versa el presente Título.
6. Adoptar medidas para garantizar la no repetición de violaciones a los derechos a la vida, integridad libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades.
7. Generar acciones institucionales y sociales para prevenir violaciones de los derechos humanos derivadas del desplazamiento, abandono y despojo de predios y territorios en razón de amenazas, venta forzada, adjudicación de territorios colectivos a particulares, entre otros.
8. Promover iniciativas institucionales y sociales para contrarrestar las dinámicas sociales relacionadas con el tráfico de armas pequeñas y ligeras, la trata de personas y la explotación ilícita de minerales, que inciden de forma conjunta e independiente en el goce de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades.
9. Desarrollar acciones que incorporen prácticas sociales que favorezcan la prevención de violaciones a los derechos humanos en el quehacer cotidiano.
10. Desarrollar acciones orientadas a prevenir las violaciones a los derechos humanos de personas, grupos y comunidades derivadas de limitaciones arbitrarias o ilegales a las libertades ciudadanas.

Fuente: Ministerio del Interior - Decreto 1581 de 2017.



4. PLAN SECTORIAL - MINISTERIO DEL INTERIOR

En la siguiente tabla se presenta la alineación de los objetivos estratégicos sectoriales con los pactos del PND, el sistema de paz y estabilización -PMI (Plan Marco de Implementación) y los objetivos de desarrollo sostenible:

Tabla 1. Alineación de objetivos estratégicos

PACTO	SISTEMA DE PAZ Y ESTABILIZACIÓN PMI	OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE	OBJETIVO ESTRATEGICO SECTORIAL
I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia	C.256 Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado	ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas	4. Promover y proteger los derechos humanos, especialmente la vida, la libertad, la seguridad, así como los derechos de autor y conexos, fundamentados en la cultura de legalidad y emprendimiento.
V. Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro	No aplica	ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas	6. Fortalecer la Gestión y desempeño del Sector Interior.

Fuente: Plan Sectorial Ministerio del Interior

En la siguiente tabla se presenta la alineación de los objetivos estratégicos sectoriales con los ejes definidos en el PND:

Tabla 2 Objetivos estratégicos sectoriales

Eje	Objetivos Estratégicos Sectoriales
Derechos Humanos	Promover y proteger los derechos humanos, especialmente la vida, la libertad, la seguridad, así como los derechos de autor y conexos, fundamentados en la cultura de legalidad y emprendimiento.
Convivencia y Seguridad Ciudadana	Propiciar la seguridad y convivencia ciudadana, el orden público, así como la atención y control en situaciones que vulneren o amenacen a la población.
Democracia, Gobierno y Participación Ciudadana	Fortalecer la articulación entre la Nación y el territorio, promoviendo la gobernabilidad, la democracia, la participación social, política y comunitaria.
Asuntos étnicos	Fortalecer el diálogo social e intercultural Estado – Comunidades, garantizando el derecho fundamental a la consulta previa y promoviendo estrategias que contribuyan a la equidad y el desarrollo de los pueblos indígenas, Rom; y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
Seguridad Normativa	Garantizar la seguridad jurídica y la efectiva divulgación normativa de las ramas del poder público
Fortalecimiento Sectorial	Fortalecer la gestión y desempeño del Sector Interior

Fuente: Plan Sectorial Ministerio del Interior

Actividades del PEI que aportan al cumplimiento de los Objetivos Estratégico del Sector del Interior:

Tabla 3. Plan sectorial Ministerio del interior

Pacto PND	Objetivo Estratégico sectorial	Prioridades Estratégicas UNP	Iniciativa UNP
Pacto por la legalidad	<p>Derechos Humanos Promover y proteger los derechos humanos, especialmente la vida, la libertad, la seguridad, así como los derechos de autor y conexos, fundamentados en la cultura de legalidad y emprendimiento.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir el tiempo de respuesta promedio entre la aprobación y la implementación de medidas de protección en la ruta individual para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y otras poblaciones previstas en el del Decreto 1066 de 2015. 2. Liderar la actualización y adecuación de las medidas de prevención y protección con enfoque étnico y territorial, en coordinación con los organismos e instancias responsables, con énfasis en la protección colectiva los Derechos ancestrales y el reconocimiento de los mecanismos de autoprotección. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecutar el proyecto de Reingeniería basado en el mejoramiento y fortalecimiento del proceso de evaluación de riesgo con énfasis en las siguientes actividades: <ul style="list-style-type: none"> - Optimización de procedimientos del proceso de evaluación de riesgo; - Cualificación y asignación efectiva del Talento Humano que realiza funciones de análisis de riesgo. 2. fortalecimiento e implementación de la ruta de protección colectiva. 3. Promover cursos como mecanismo de participación a los grupos y comunidades para la construcción de medidas de protección con enfoque diferencial.

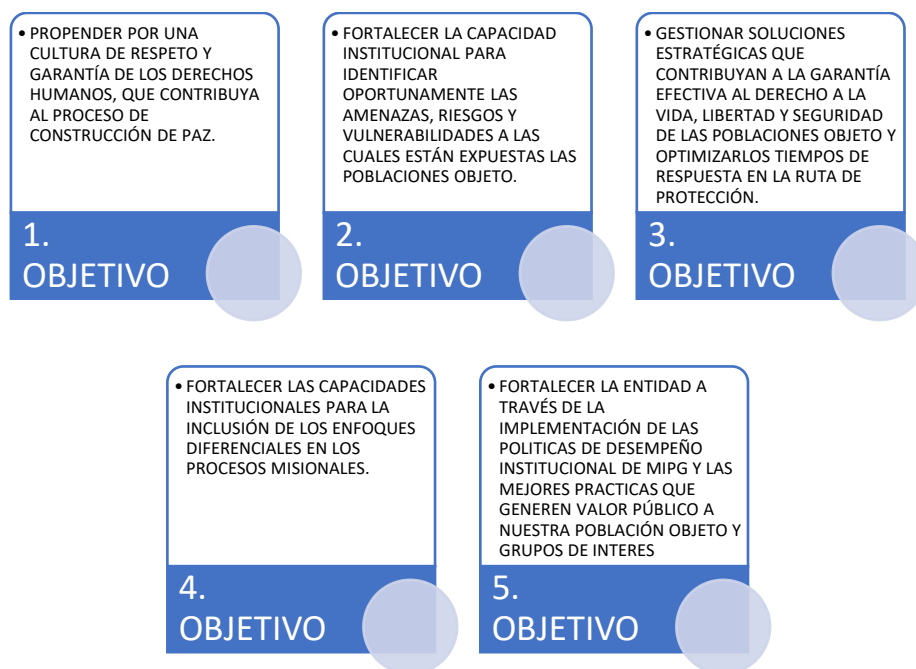


Pacto PND	Objetivo Estratégico sectorial	Prioridades Estratégicas UNP	Iniciativa UNP
Pacto por la legalidad	<p>Derechos Humanos Promover y proteger los derechos humanos, especialmente la vida, la libertad, la seguridad, así como los derechos de autor y conexos, fundamentados en la cultura de legalidad y emprendimiento.</p>	<p>3. Incorporar el análisis de contexto como mecanismo para la identificación anticipada o temprana de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades de las poblaciones objeto.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reuniones técnicas con el equipo del Plan de Acción Oportuna (Min Interior) para coordinar metodologías de priorización. 2. Fortalecimiento de las capacidades de recolección y procesamiento de información cualitativa y cuantitativa de los municipios priorizados.
		Prioridades Estratégicas UNP (5)	Iniciativa UNP
Pacto por la legalidad	<p>Fortalecimiento sectorial Fortalecer la gestión y desempeño del Sector Interior</p>	<p>4. Liderar el desarrollo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).</p> <p>5. Certificar la entidad en las siguientes cuatro Normas Internacionales: -<u>ISO 9001</u>: Gestión de Calidad. -<u>14001</u>: Gestión Medioambiental. -<u>27001</u>: Seguridad de la Información. -<u>45001</u>: Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de las capacidades en Modelo Integrado de Planeación y Gestión en la entidad.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo – Plan Sectorial Ministerio del Interior

5. PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL – UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

A continuación, se presentan los objetivos estratégicos y las estrategias institucionales, adoptados mediante resolución 199 del 2 de marzo del 2020 y la cual se encuentra vigente.



Fuente: Plan Estratégico Institucional

5.1 ESTRATÉGIAS INSTITUCIONALES

Personas en Reincorporación de la UNP según RES 0409 del 5 de abril del 2021, se modifican las estrategias institucionales del Plan Estratégico de la entidad y según aprobación del Comité de Gestión y Desempeño y del Consejo Directivo las cuales quedan así:

Tabla 4. Estrategias institucionales

1. Fortalecer y acompañar estrategias de pedagogía social y gestión para el ejercicio de los derechos humanos, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales
2. Incorporar el análisis de contexto como mecanismo para la identificación anticipada o temprana de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades de las poblaciones objeto.



3. Asistir técnicamente y en lo de sus competencias junto con las demás entidades corresponsables en la formulación y desarrollo de mecanismos o planes de prevención y protección
4. Fortalecer los programas de protección en el nivel territorial
5. Participar en los diferentes espacios e instancias de prevención y/o protección de competencia de la UNP
6. Apoyar la Evaluación de los Programas de Protección
7. Consolidar y poner en marcha el observatorio de información
8. Contribuir en la identificación efectiva de actores amenazantes y desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales
9. Reducir el tiempo de respuesta promedio entre la solicitud, aprobación, recomendación y la implementación de medidas de protección en la ruta individual para defensores de derechos humanos y otras poblaciones previstas en el marco del decreto 1066 de 2015.
10. Actuar de manera eficiente y eficaz en las rutas de protección
11. Asegurar la revisión y/o ajuste del marco normativo sobre el que opera los programas de protección de UNP
12. Fortalecer los conocimientos de los funcionarios y colaboradores frente a los enfoques diferenciales.
13. Liderar la actualización y adecuación de las medidas de prevención y protección con enfoques diferenciales en coordinación con los organismos e instancias responsables, con énfasis en: La protección colectiva, los derechos ancestrales, el reconocimiento de los mecanismos de autoprotección, el fortalecimiento organizacional, medidas de tipo psicosocial, cartografías del cuerpo respecto a agresiones físicas y mujeres lideresas y/o defensoras de derechos humanos promoviendo mecanismos de participación.
14. Certificar la entidad en las normas internacionales ISO 9001:2015, 14001:2015, 27001:2013 Y 45001:2018.
15. Consolidar la estrategia de cooperación internacional al interior de la entidad como mecanismo alternativo para el desarrollo de programas, planes e iniciativas que contribuyan a alcanzar los objetivos institucionales.
16. Direccionar de manera efectiva y oportuna las solicitudes allegadas a la entidad.
17. Disminuir el tiempo de respuesta de los recursos de reposición.
18. Fortalecer herramientas tecnológicas, el acceso a la información y la apropiación de las tecnologías de la información.
19. Fortalecer los procesos en la gestión y desempeño eficaz y eficiente de la entidad.

20. Gestionar, administrar y ejecutar eficientemente los recursos financieros necesarios desde la programación, apropiación y ejecución para dar cumplimiento a las metas y obtener los resultados de desempeño institucional planificados.
21. Implementar el modelo integrado de planeación y gestión (MIPG)
22. Mejorar la percepción de calidad del servicio, en virtud de la prestación eficiente y efectiva del programa de prevención y protección individual y colectiva, en cumplimiento de la misionalidad de la entidad.
23. Prever las necesidades de recurso humano y de funcionamiento.

Fuente: Plan de Acción Institucional 2021

5.2 ENTORNO ECONÓMICO

Desde un contexto general la economía del Colombia tiene un historial de manejo fiscal y macroeconómico el cual se había venido pronunciando de manera positiva hasta finales del 2019, sin embargo, la crisis sanitaria mundial del COVID 19 golpeo significativamente la economía causando la peor recesión en casi medio siglo.

A pesar de que el Gobierno ha respondido a la crisis para proteger las vidas y medios de subsistencia de los colombianos a través de una amplia gama de medidas para aumentar la liquidez del país. No han sido insuficientes para normalizar el déficit y deuda.

Respecto a la distribución del presupuesto apropiado a las entidades del Subsector Seguridad para la vigencia 2020 entre las diferentes entidades y unidades ejecutoras. En su mayoría corresponde a la Policía Nacional - Gestión General con un monto de \$9,82 billones, que representa 58,4% (Cuadro 7-4), seguido en importancia por: la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía - CASUR que suma \$3,62 billones (21,5%), la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional con \$1,34 billones (8%), la *Unidad Nacional de Protección* - UNP con \$939.366 millones (5,6%), el Ministerio del Interior con \$621.521 millones (3,7%) y el Fondo Rotatorio de la Policía - FORPO con \$323.860 millones (1,9%).

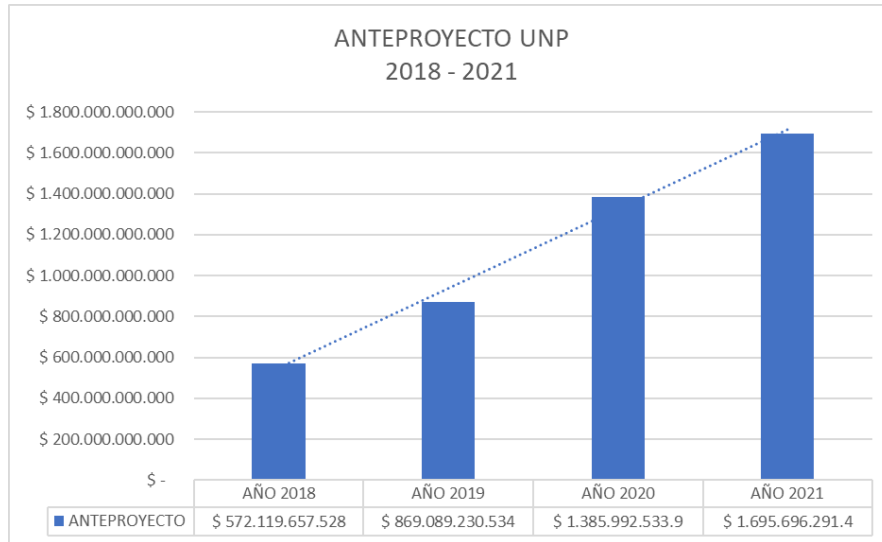
Dichos recursos fueron asignados a las diferentes instituciones incluida la Unidad Nacional de Protección para formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos, población LGTBI, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, la libertad de cultos y derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa, derecho de autor y derechos conexos así como la población en proceso de reincorporación para la paz.

Es importante precisar que dicha asignación presupuestal no corresponde al valor solicitado por la Unidad Nacional de Protección ya que a través de los anteproyectos de presupuesto se han presentado las necesidades reales de la



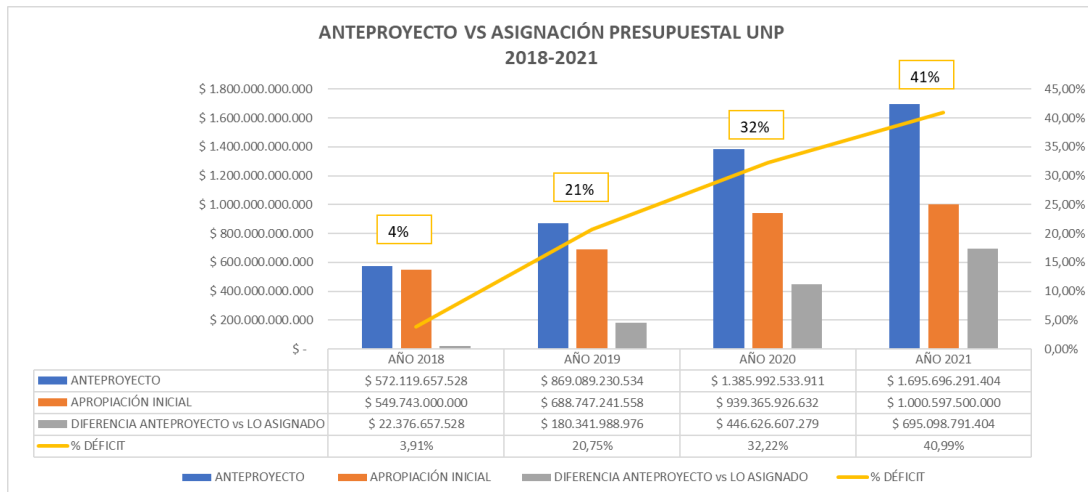
entidad, sin embargo, se entiende que no es posible que asignen el monto total solicitado por el contexto de la economía del país.

Ilustración 19. Cifras anteproyecto UNP 2018-2021



Fuente: SIIF Nación. Elaboración: OAPI

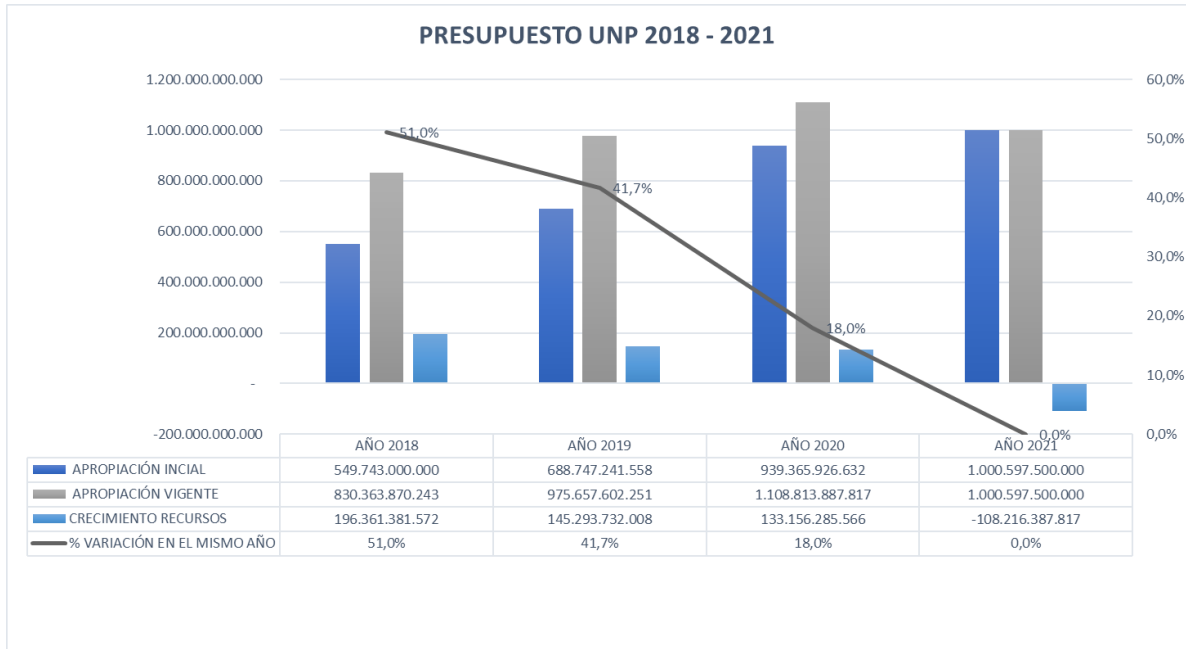
Ilustración 20. Anteproyecto vs asignación presupuestal



Fuente: SIIF Nación. Elaboración: OAPI

En cuanto a la asignación de recursos para la Unidad Nacional de Protección en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, ha sido la siguiente:

Ilustración 21. Presupuesto UNP 2018-2021



Fuente: SIF Nación. Elaboración OAPI.

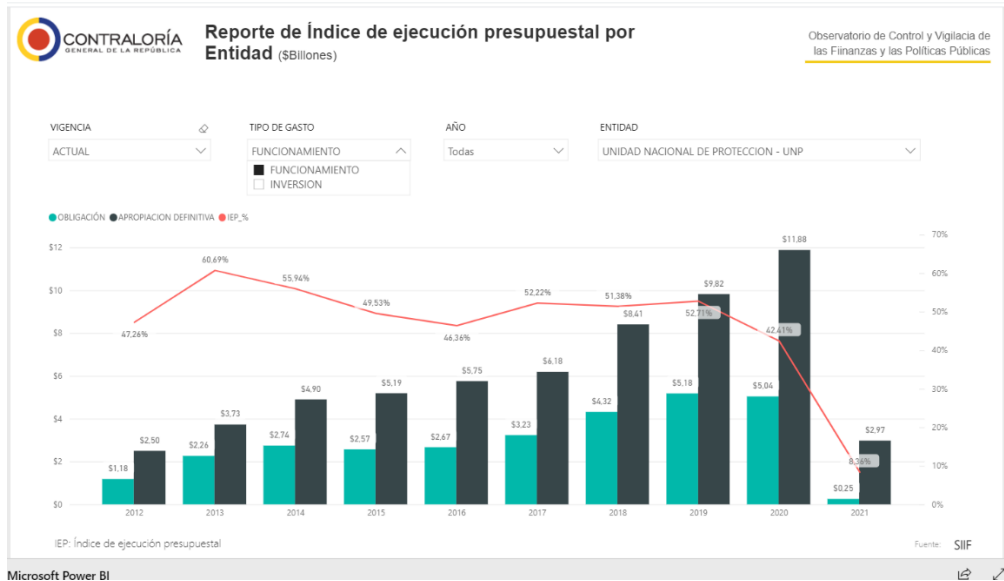
De acuerdo con el gráfico anterior es importante enmarcar que la asignación inicial de recursos para la Unidad Nacional de Protección ha sido insuficiente durante esos periodos. Lo que ha hecho necesario presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitudes de adiciones presupuestales para suplir la implementación de medidas de protección aprobadas por el CERREM², quienes otorgan mediante acto administrativo a la UNP facultad y responsabilidad para implementar las medidas a través de la Subdirección de Protección a sus beneficiarios.

A través del siguiente gráfico generado por la Contraloría General de la República se puede evidenciar que la apropiación definitiva durante cada vigencia es superada respecto a la obligación, esto entendido desde el contexto de la creciente demanda que la Unidad Nacional de Protección ha venido presentando.

² Decreto 1066 de 2015: Artículo 2.4.1.2.36. Conformación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM.



Ilustración 22. Reporte índice de ejecución presupuestal



Fuente: Contraloría General de la República³

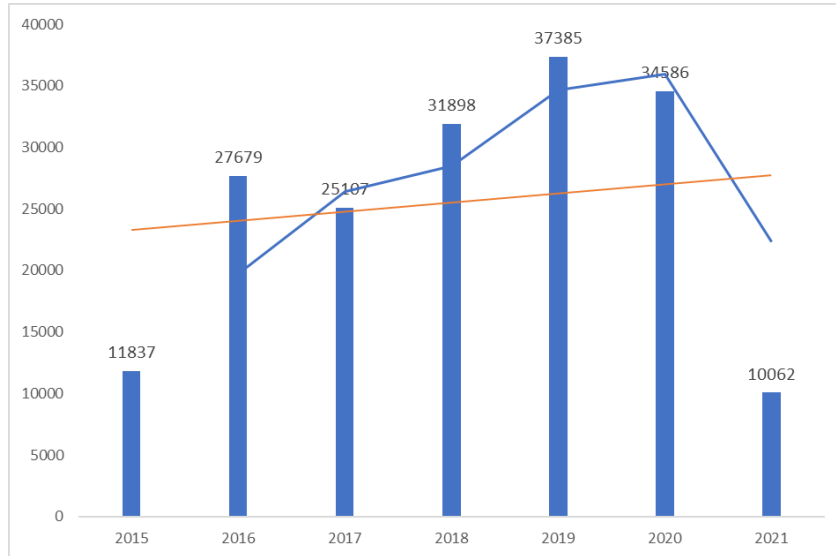
5.3 ENTORNO SOCIAL

5.3.1 SOLICITUDES DE PROTECCIÓN

En los cuatro años la UNP ha tramitado un volumen creciente de solicitudes de protección, que como se aprecia en el gráfico 6 se duplicó entre 2015 y 2016, y en 2018 ascendió a 33.352 solicitudes.

³Fuente: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/466201/diagnostico+seguridad.pdf/ebfd5e17-2e18-421c-8e60-5dbea98311e1?version=1.0>

**Ilustración 23. Solicitudes de Protección atendidas por la UNP 2015 – 2021
AL MES DE ABRIL**

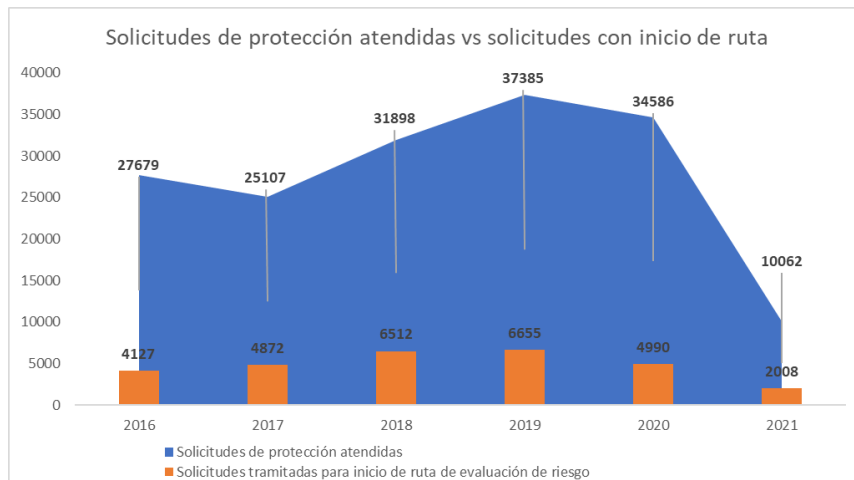


Nota: Los datos informados corresponden a los años comprendidos entre 2016 y abril de 2021

Fuente: Grupo Servicio al Ciudadano - GSC– Oficina Asesora de Planeación e Información - OAPI

Después de realizar los filtros preliminares (en especial, 1) iniciar la ruta de protección; esto es, a 6.963 peticionarios se les hizo el proceso de evaluación de su nivel de riesgo

Ilustración 24. Solicitudes de protección, que inician la ruta de protección



Nota: Los datos informados corresponden a los años comprendidos entre 2016 y abril de 2021

Fuente: Grupo Servicio al Ciudadano - GSC– Oficina Asesora de Planeación e Información – OAPI



De acuerdo con lo anterior, se infiere que gran parte de las solicitudes recibidas se presentan con desconocimiento del alcance de los programas de competencia de la UNP. Esta situación genera una alta carga operativa, particularmente en la primera etapa de recibo y calificación de la procedencia del trámite.

La siguiente etapa consiste en el estudio de evaluación del nivel riesgo para la definición de medidas de seguridad, labor que realiza personal especializado. Estos estudios de carácter técnico e individualizado deben ser evaluados “como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo”, y determinar si éstos son “riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados para el sujeto”. Los estudios de evaluación de riesgos deben tener la justificación suficiente que permita determinar si la persona o comunidad se encuentra en una situación de riesgo ordinario, extraordinaria o extrema, excepcionales y desproporcionados para el sujeto⁴”. Los estudios de evaluación de riesgos deben tener la justificación suficiente que permita determinar si la persona o comunidad se encuentra en una situación de riesgo ordinario, extraordinaria o extrema⁵.

En este contexto, la seguridad personal se entiende como el derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios o extremos que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar, y por tanto activa las obligaciones estatales de adoptar medidas de protección cuyo contenido específico se ha de fijar en atención a las circunstancias de cada caso concreto⁶.

Los estudios de nivel de riesgo tienden a identificar las obligaciones básicas para preservar el derecho fundamental a la seguridad personal de quienes se ven enfrentados a este tipo de riesgos, son a saber:

“1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.

1. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-719 de 20 de agosto de 2003, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T -707 de 19 de noviembre de 2015, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia T-719 de 20 de agosto de 2003, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T -707 de 19 de noviembre de 2015, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

2. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.
3. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.
4. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
5. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.
6. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados”⁷

Por consiguiente, el estudio de nivel de riesgo se convierte en un instrumento crítico a la hora de determinar acciones en relación con la protección del derecho fundamental de la seguridad personal, y requiere de servidores PÚBLICOS especializados para su elaboración.

5.3.2. HISTÓRICO DE LAS EVALUACIONES DE RIESGO

Como se observa en el gráfico 8, entre 2016 y 2021 el promedio de evaluaciones de riesgo ha sido de 6.221 (entre 2016-2020), con un pico en 2018 cuando se realizaron 6.963 estudios.

⁷ Ibid. También en Corte Constitucional, Auto 200 de 13 de agosto de 2007, Sala de los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.



Ilustración 25. Histórico de Estudios de Nivel de Riesgo de 2016 a 2021



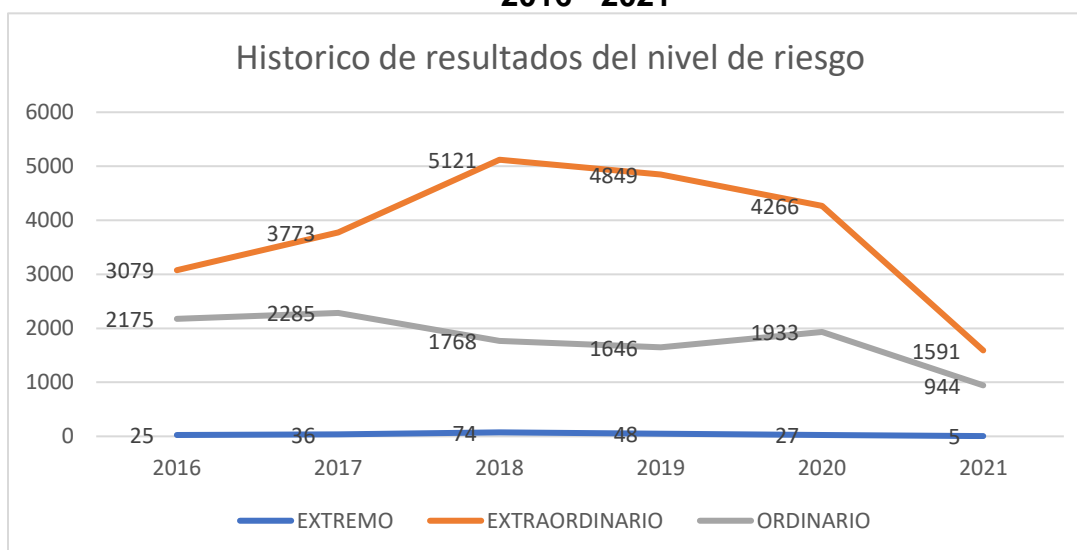
Nota: Los datos de estudios de estudios de nivel de riesgo corresponden a los años comprendidos entre 2016 y abril de 2021

Fuente: Subdirección de Evaluación del Riesgo

5.3.3 RESULTADOS DEL NIVEL DE RIESGO

Los resultados de estos estudios se clasifican en tres categorías generales: riesgo ordinario; extraordinario y extremo. En el **Ilustración 26** se observa la distribución anual de los estudios realizados según el resultado de nivel de riesgo calificado.

Ilustración 26. Histórico resultado de los Estudios de Nivel de Riesgo de 2016 - 2021



Fuente: Subdirección de Evaluación del Riesgo

El 69 por ciento de los resultados del nivel de riesgo entre el periodo comprendido desde 2016 hasta abril de 2021 obedece al nivel de riesgo extraordinario, el 30% de riesgo ordinario y 1% al riesgo extremo.

Tabla 5. Resultados de los Estudios de Nivel de Riesgo, participación porcentual por año

AÑOS	EXTREMO	EXTRAORDINARIO	ORDINARIO	TOTAL, GENERAL
2016	25	3079	2175	5279
2017	36	3773	2285	6094
2018	74	5121	1768	6963
2019	48	4849	1646	6543
2020	27	4266	1933	6226
2021	5	1591	944	2540
TOTAL GENERAL	190	19600	8576	28366

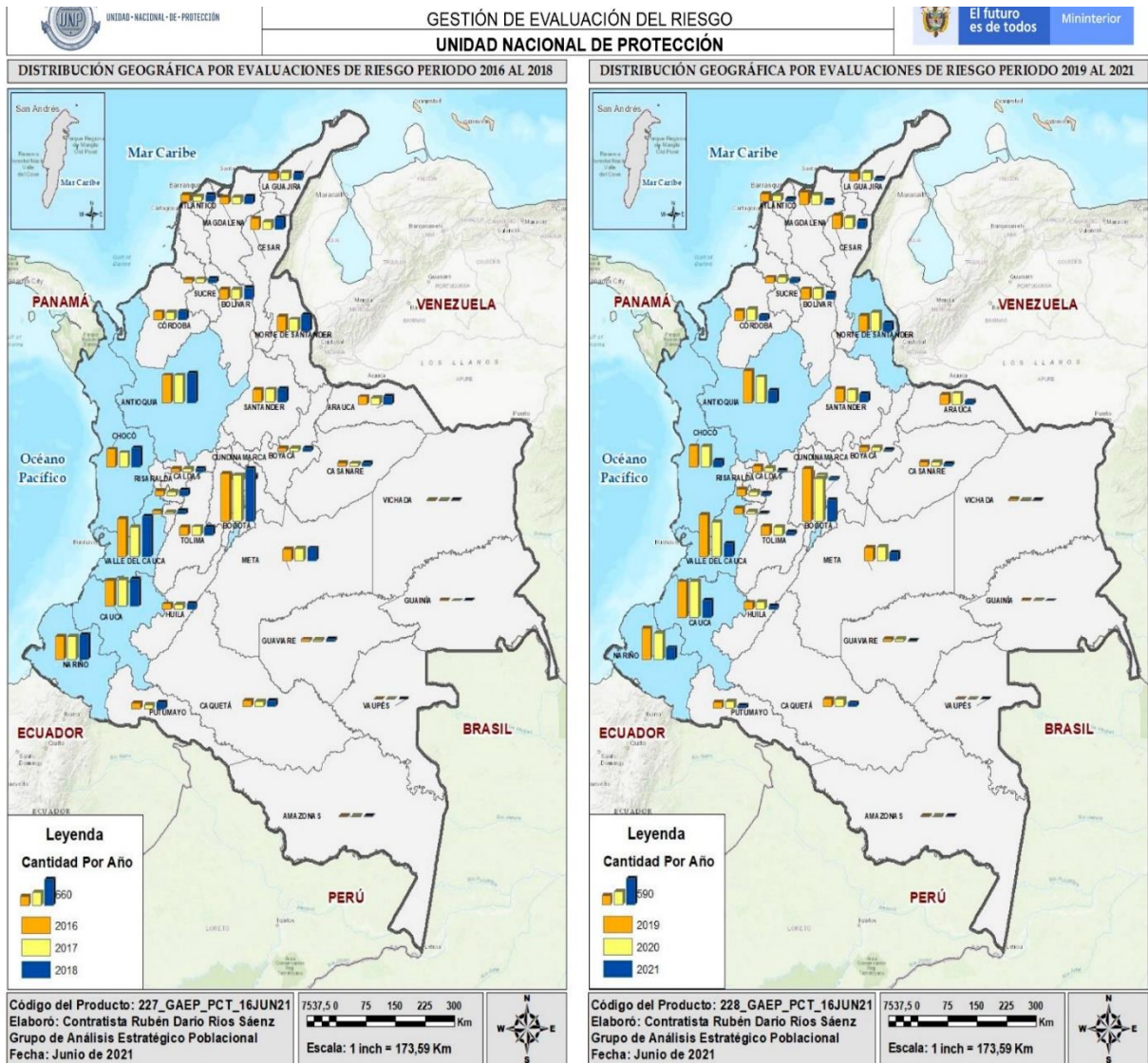
Fuente: Subdirección de Evaluación del Riesgo

Se observa una participación creciente en el resultado de los estudios que califican riesgo extraordinario y extremo: se estima que anualmente estos crecen a una tasa promedio de del orden del 10% por ciento y 18% por ciento, respectivamente.

5.3.4 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS EVALUACIONES DE RIESGO



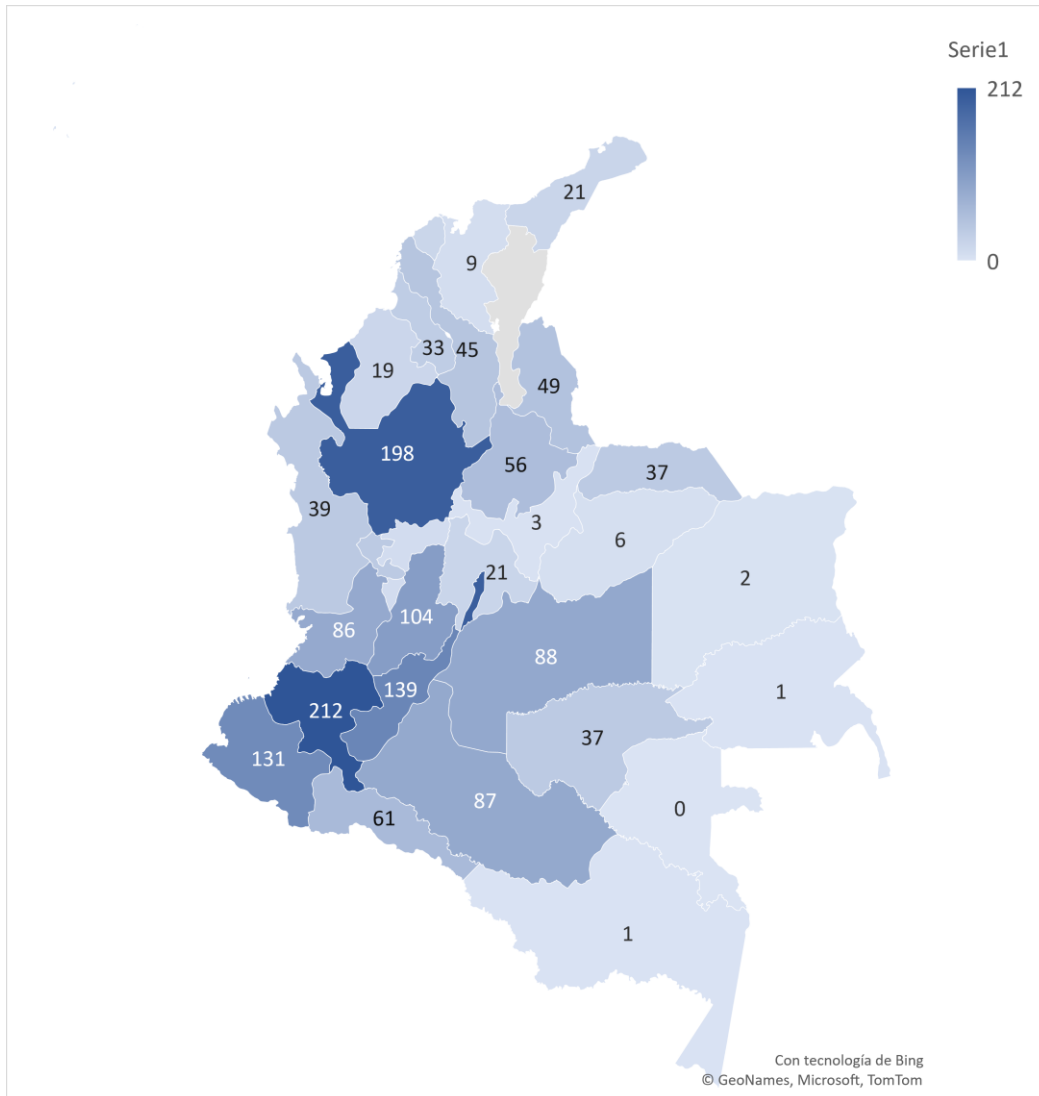
Ilustración 27. Distribuciones geográficas de evaluaciones de nivel del riesgo



Fuente: Subdirección de Evaluación del Riesgo

De acuerdo con información suministrada por el Subdirección de Evaluación de Riesgo (SER) y los análisis realizados desde el GAEP para el periodo comprendido entre 2016 y abril de 2021 la distribución regional de las evaluaciones de nivel de riesgo se concentra en cinco departamentos: Valle del Cauca, Antioquia, Cauca, Nariño y Choco. Esto sin incluir Bogotá que es el municipio más poblado del país y por tanto para la ciudad en la que más estudios de nivel de riesgo se realizan. Así mismo, los departamentos en los que más evaluaciones de riesgo se realizan son aquellos que tienen un mayor numero de afectaciones a causa del conflicto armado y bandas criminales

Ilustración 28. Distribución geográfica de evaluaciones de nivel de riesgo SESP

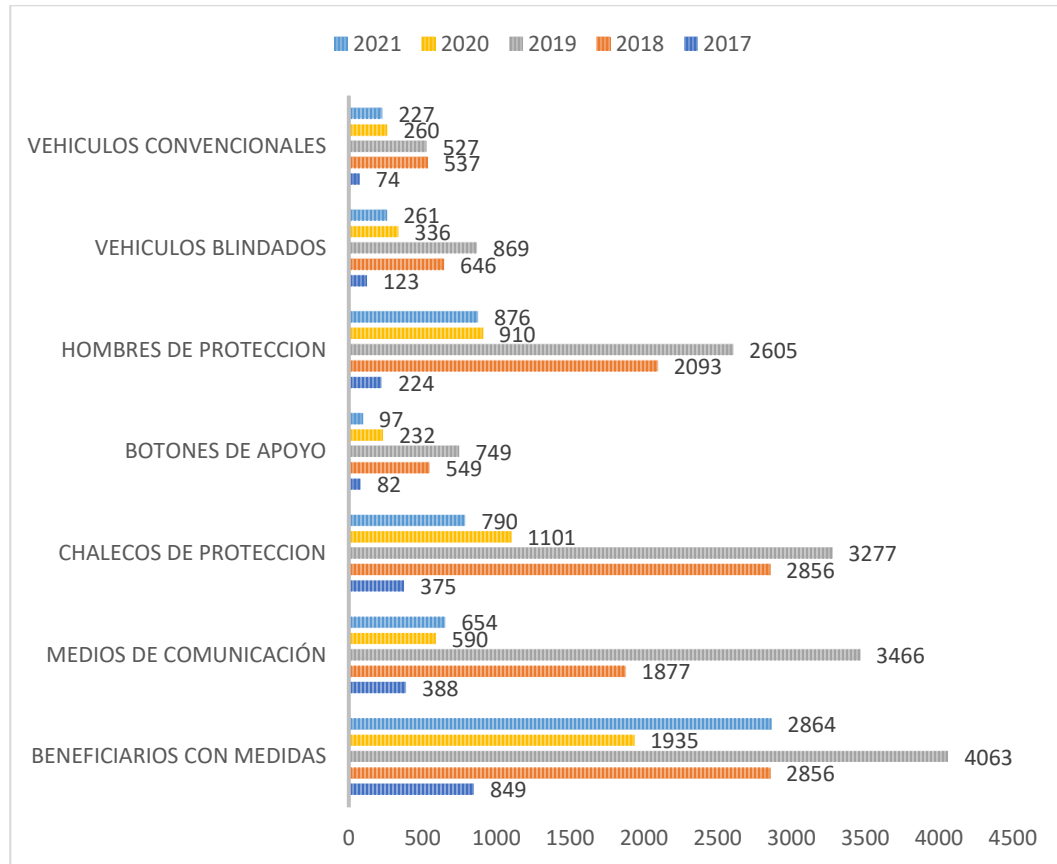


5.3.5 TIPOS DE MEDIDAS IMPLEMENTADAS

Adicionalmente, desde 2017 hasta octubre de 2021, las Subdirecciones de Protección y Especializada de Seguridad y Protección, han implementado las siguientes medidas de protección, como se ilustra en las gráficas 11 y 12 a continuación:



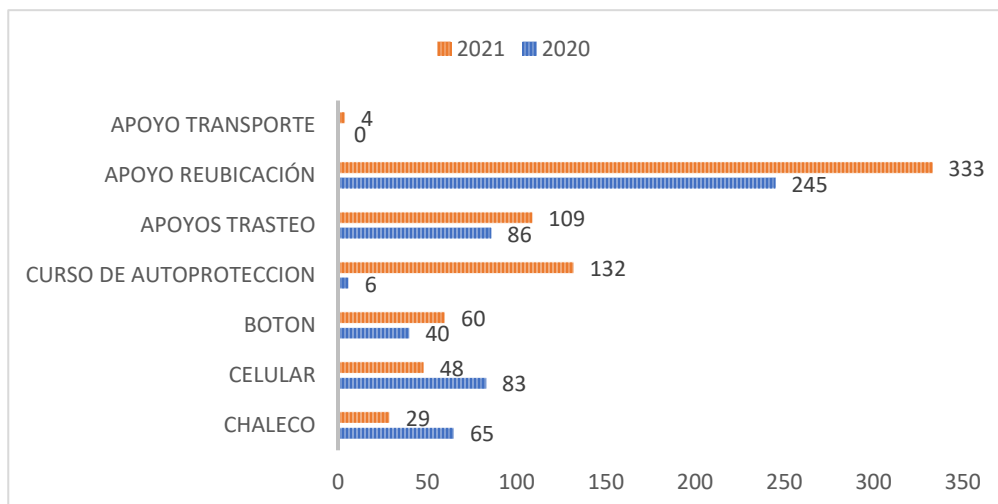
Ilustración 29. Medidas implementadas por la Subdirección de Protección 2017 – 2021



Nota: Los datos reportados para 2021 corresponden al 2021

Fuente: Subdirección de Protección

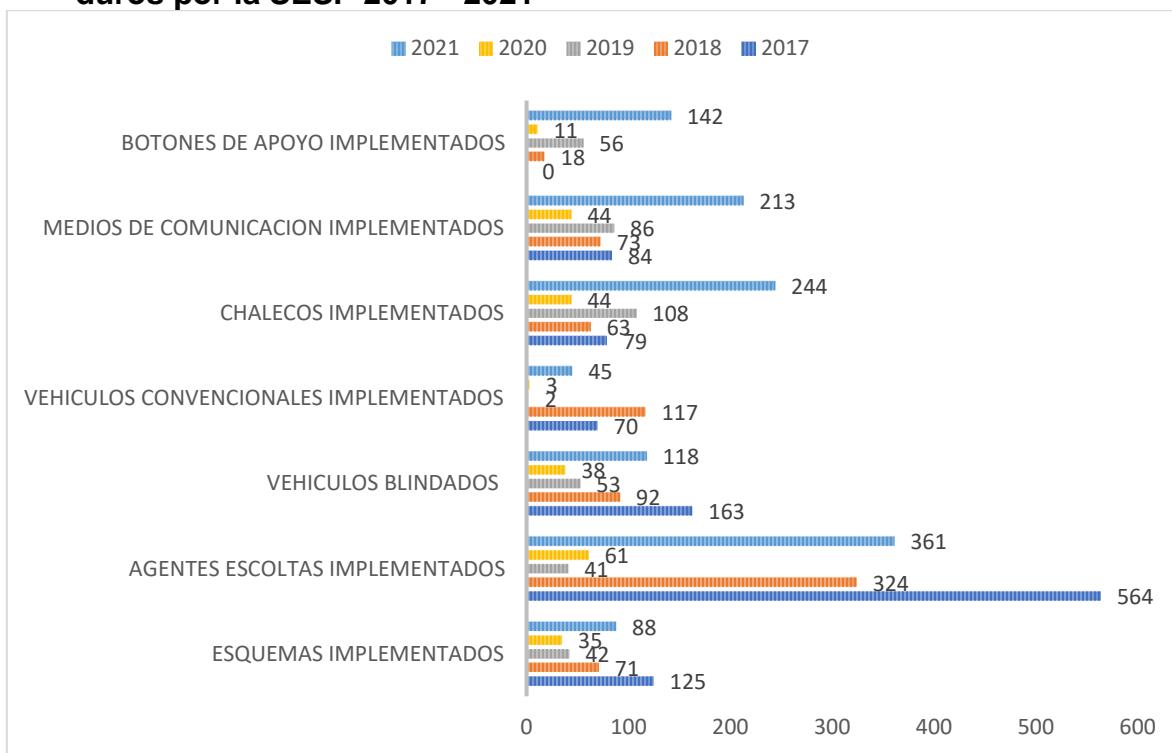
Ilustración 30. Medidas de protección blandas implementadas en esquemas por la SESP 2017 - 2021



Nota: Los datos reportados para 2021 corresponden al 2021

Fuente: Subdirección Especializada de Seguridad y Protección

Ilustración 31. Medidas de protección implementadas en esquemas duros por la SESP 2017 - 2021



Nota: La tabla corresponde a las medidas implementadas cada año por la SESP desde 2017 al 31 de octubre de 2021

Fuente: Subdirección Especializada de Seguridad y Protección

5.4 ENTORNO TECNOLÓGICO

El contexto externo es definido por aspectos dados por la dinámica de las tecnologías emergentes, orientaciones de modernización de la gestión pública, lineamientos legales, cambios en las necesidades de nuestros grupos de valor, entre otros, constituyen parte esencial de este contexto. En suma, se determina que nuestra principal fuente de información es el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones MinTIC, los diferentes Conpes y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

A continuación, se presentan el contexto actual externo que enfrenta la UNP en materia de tecnología, asociadas a: 1. Inclusión en el Portal .gov.co 2. Insuficiencia en la implementación de tecnologías emergente de la cuarta revolución industrial, 3. Baja apropiación de metodologías para la gestión del conocimiento, 4. Falta de un marco de Interoperabilidad de los sistemas de información de gobierno, 5. Falta implementación de sistemas de inteligencia artificial, 6. Exposición a amenazas en seguridad digital, 7. Posible uso indebido de la información, 8. Se requiere ampliar



los acuerdos de intercambio de información con otras entidades, 9. Teletrabajo y trabajo remoto en casa.

5.4.1. Inclusión en el Portal del Estado .gov.co

En cumplimiento a la Directiva presidencial 02 “*simplificación de interacción digital entre los ciudadanos y el Estado*”⁸ La UNP incluyó en el portal .gov.co los servicios ofrecidos y los OPAS, a fin de garantizar que la Ciudadanía encuentre de forma ágil y unificada la información, así mismo, se mantiene especial seguimiento para actualizar la información de la UNP en el portal.

De la misma forma en la página WEB de la entidad, se continúan implementando las modificaciones solicitadas por la resolución 1519 de 2020 e MinTIC, en relación a la forma de presentación de información y sus características.

Se da continuidad en la implementación de mejoras en las características de accesibilidad y usabilidad de la página, para lo cual se habilitó el auxiliar de accesibilidad con el cual es posible cambiar las condiciones de la página acorde con las necesidades de las personas con escasa visión y condiciones especiales de comunicación además de la posibilidad de resaltar los enlaces para facilitar su identificación para personas con poca interacción digital.

Se habilitaron también los enlaces flotantes a las aplicaciones de centro de relevo y Convertic promovidas por MinTIC para suministrar a las personas en condiciones de discapacidad herramientas que faciliten su interacción en sociedad.

5.4.2 Insuficiencia en la implementación de tecnologías emergente de la cuarta revolución industrial (4RI).

El Conpes 3975 refiere que “...*Colombia ha avanzado hacia esta transformación desde hace varios años con la implementación de diversas políticas en la materia, sin embargo, existe evidencia que demuestra que estos esfuerzos han sido insuficientes. El ritmo de transformación ha sido lento comparado con el resto del mundo, como se evidencia en la pérdida de posiciones en indicadores internacionales como el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (del puesto 31 en 2010 al 61 en 2018) y el Índice de Competitividad Digital (del puesto 49 en 2014 al 58 en 2019)...*”⁹ (pág.9) Es así como la UNP debe acoger estas tecnologías emergentes, en un contexto de transformación acelerado, donde la Inteligencia Artificial y la generación de datos, así como la seguridad de la información es protagonista

⁸ Sistema único de Información Normativa (2019). Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=DirectivasP/30036383>

⁹ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2019). Recuperado de https://mintic.gov.co/portal/715/articles-107147_recurso_1.pdf

y desde del sector público, puntualmente desde la UNP se requiere el fortalecimiento desde un enfoque que optimice los servicios de cara al ciudadano, apropiando los recursos necesarios.

El PND indica que *“...es necesario tener en cuenta que la puerta de entrada a la transformación digital e industria 4.0 es el acceso universal a las TIC, y en particular, a Internet de banda ancha de calidad...En segundo lugar, también se requiere, paralelamente al cierre de la brecha digital, avanzar en una serie de estrategias que lleven al país hacia la transformación digital de la sociedad, donde la administración pública, el sector productivo y los territorios hagan un uso inteligente de los datos y de las tecnologías disruptivas para mejorar la eficiencia y la competitividad y generar desarrollo.”*¹⁰ (pág.695)

5.4.3 Baja apropiación de metodologías para la gestión del conocimiento.

El PND señala que *“Función Pública y el DNP colaborarán con los actores del ecosistema para diseñar, medir, analizar y difundir herramientas de gestión del conocimiento que complementen y apoyen iniciativas de innovación pública, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Estas herramientas deberán incorporar tanto el conocimiento tácito derivado de la práctica de la innovación como el conocimiento explícito derivado de procesos de documentación y sistematización. Con este fin, se explorarán herramientas digitales y análogas cocreadas con usuarios finales para incorporar criterios diferenciales en su diseño y comunicación”*¹¹ (pág. 631)

La gestión del conocimiento en la UNP representó un avance del 2018 al 2019 de dos puntos porcentuales, aumentando del 61.6 al 63.6% respectivamente. Con base en los resultados del FURAG se establecieron 55 recomendaciones.¹²

Dado lo anterior, consideramos pertinente fortalecer la apropiación de las metodologías para la gestión del conocimiento, apoyadas en TI a todo nivel en la entidad.

5.4.4 Falta de un marco de Interoperabilidad implementado.

El PND señala que *“Por otra parte, es importante tener en cuenta la gran variedad y volumen de información que se genera día a día y que puede ser utilizada para fortalecer el accionar del Estado. En el mundo, el crecimiento de datos pasó de 1,2 billones de gigabytes, en 2010, a 16,1 billones, en 2016; y se espera que, para 2025, esta cifra se multiplique diez veces, es decir, que sean creados 161 billones de gigabytes (DNP, 2018d), por lo que aumentará la disponibilidad de datos para complementar la focalización, el*

¹⁰ Dirección Nacional de Planeación (2018) Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

¹¹ Dirección Nacional de Planeación (2018) Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

¹² Unidad Nacional de Protección (2019) Recuperado de <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2021/02/informe-de-gestion-2020-act-2-7-1.pdf>



diseño, el seguimiento y la evaluación de política pública. De ahí la importancia del intercambio de información y de big data, para un uso efectivo de estos datos, buscando la reducción de costos y tiempo y el desarrollo de nuevas metodologías que faciliten la toma de decisiones de forma segura e inteligente.” (pág. 472)

Dada la continua interacción entre la ciudadanía que requiere los servicios y la UNP, se hace imperante acoger el marco de interoperabilidad bajo la plataforma XRoad definido por el MinTIC¹³, que permita crear un ecosistema para la obtención de información oportuna y completa en el marco de las Evaluaciones de Riesgo, realizada a las poblaciones objeto del programa de protección.

Es pertinente indicar que desde el equipo de TI se iniciaron acercamientos con el MinTIC para iniciar con el desarrollo de los dominios político legal, organizacional, semántico y técnico dando cumplimiento a los lineamientos y principios establecidos, vale recalcar que este es un esfuerzo que amerita la convergencia de todas las dependencias de la UNP, entre ellas, la Oficina Jurídica, dependencias funcionales, grupo de convenios, Oficina Asesora de Planeación e Información, entre otras. Igualmente se solicitó al equipo de Reingeniería apalancar los recursos necesarios a través de Cooperación internacional.

5.4.5. Falta implementación de sistemas de inteligencia artificial.

Como complemento del numeral 1.2, dado que la AI se encuentra inmersa en las tecnologías de la 4RI, se especifica que el Conpes 3975 “Política Nacional para la transformación digital e inteligencia artificial” ¹⁴establece que las entidades públicas deben potenciar las condiciones tecnológicas para generar valor al Ciudadano, es así como se evidencia como necesidad implementar sistemas de inteligencia artificial en la UNP. Actualmente, la UNP viene dando sus primeros pasos en este campo con el análisis para la incorporación de un chatbox basado en sistema de AI, el cual funcionará 7x24 dando orientación a los usuarios a través de la página WEB frente a las inquietudes de servicios y trámites del Ciudadano.

5.4.6. Exposición a amenazas en seguridad digital.

Desde el punto de vista de la seguridad de la información es claro que en tanto avanza la exploración, aparición e implementación de nuevas tecnologías con ello también evolucionan las amenazas cibernéticas, dado este contexto la UNP ha implementado y actualmente implementa herramientas tecnológicas que permitan asegurar la información y minimizar

¹³Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2019). Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/arquitecturati/630/w3-propertyvalue-8117.html>

¹⁴ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2019). Recuperado de <https://mintic.gov.co/porta/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/107147:CONPES-de-transformacion-digital-promovera-la-competitividad-del-pais-y-la-eficiencia-del-sector-publico>

los riesgos, garantizando la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la misma.

Actualmente el Gobierno Nacional facilita la generación de políticas que permiten proteger el entorno digital, es así como el Conpes 3995 establece la “Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital”.¹⁵ En uno de sus apartados refiere que *“Según el reporte Estado de Internet 2019 (Akamai, 2019), entre noviembre de 2017 y septiembre de 2019, en Colombia se originaron alrededor de 536 millones de ataques (contados entre inicio de sesión malicioso y ataques a aplicaciones web)...Si consideramos que el entorno digital es un entorno que nos conecta con el resto del mundo, entonces hay un gran número de ataques a los cuales se encuentran expuestos los ciudadanos en Colombia, no sólo por los ataques que se originen en el país, sino por la sumatoria de ataques que se originan globalmente. Indudablemente esto lleva a una sensación de desconfianza en el entorno digital.”* (pág.17).

Desde la UNP, se viene trabajando en la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información generando una serie de documentos que permiten fortalecer la cultura organizacional en temas de seguridad de la información, documentos como políticas, manuales, procedimientos guías, entre otros, requisito para la certificación de la norma.

Adicionalmente, se participa en mesas de trabajo relacionadas con infraestructura crítica donde intervienen autoridades competentes como el Comando Conjunto Cibernético, el CoISERT, el CSIRT PONAL, CSIRT Gobierno, Ministerio de Defensa, MinTIC, la Academia y empresas privadas especializadas en seguridad informática y ciberseguridad, entre otros, donde se definen actividades de cooperación para la gestión de incidentes de ciberseguridad.

5.4.7. Posible uso indebido de la información.

Dado el intercambio de información por parte de los usuarios de las entidades con las cuales la UNP tiene convenio, a pesar de contar con acuerdos de confidencialidad y parámetros de seguridad, es posible se presente esta amenaza, por lo cual se efectúan controles a nivel de la infraestructura, bases de datos y construcción de documentos que adviertan sobre el uso de la información en el marco de los convenios, garantizando así el cumplimiento normativo respecto a protección de datos personales y a la privacidad de la información.

¹⁵ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2020). Recuperado de <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/107147:CONPES-de-transformacion-digital-promovera-la-competitividad-del-pais-y-la-eficiencia-del-sector-publico>



5.4.8. Se requiere ampliar los acuerdos de intercambio de información con otras entidades.

Actualmente esta actividad estaría relacionada con la actividad del numeral 1.4. Sin embargo, se destaca como clave la intervención del Grupo de Convenios en el marco de este enfoque.

5.4.9 Teletrabajo y trabajo en casa.

La situación actual del COVID 19 ha acelerado la implementación del teletrabajo y la UNP no fue la excepción, por lo cual, definió la resolución de teletrabajo No.1365 del 10 de mayo del 2020. Actualmente, el Gobierno Nacional sancionó la ley 2088 de 2021¹⁶, por la cual se regula el Trabajo en Casa en Colombia. De esta forma, la UNP desde inicios de la Emergencia Sanitaria en el 2020 tuvo la capacidad tecnológica de apoyar y respaldar el trabajo en casa permitiendo dar continuidad a la misionalidad.

5.5 ENTORNO AMBIENTAL

5.5.1 CONTEXTO GENERAL LOCALIDAD PUENTE ARANDA:

Puente Aranda es la localidad 16 del Distrito Capital de Bogotá, se encuentra ubicada en el centro occidente de la ciudad y deriva su nombre del puente de la antigua hacienda de Juan Aranda sobre el río Chinúa, hoy llamado río San Francisco, construida a finales del siglo XVI. Puente Aranda se caracteriza por ser el centro de la actividad industrial de Bogotá.

El área total de la localidad de Puente Aranda es de 1.724,28 hectáreas y el área urbana es de 1.723,13 hectáreas, es una localidad totalmente urbana. Según su extensión en la parte urbana, es la novena en cuanto a tamaño del perímetro de la ciudad.

Límites:

- Por el Norte: con la Avenida Los Comuneros y localidad de Teusaquillo.
- Por el Sur: con la Avenida 1° de Mayo y la localidad de Tunjuelito.
- Por el Oriente: con la avenida Ciudad de Quito y las localidades de Los Mártires y Antonio Nariño.
- Por el Occidente: con la avenida Ferrocarril del Sur y con las localidades de Fontibón y Kennedy.

¹⁶ <https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2021/mayo/presidente-sanciona-la-ley-de-trabajo-en-casa>

Demografía:

La localidad de Puente Aranda cuenta con 288.890 habitantes aproximadamente divididos en 5 UPZ (Unidades de Planeación Zonal).

- 40. Ciudad Montes.
- 41. Muzú.
- 43. San Rafael.
- 111. Puente Aranda.
- 108. Zona Industrial.

La sede Puente Aranda, Américas y Automotores de la Unidad Nacional de Protección se encuentran ubicadas en los barrios Centro Industrial y Salazar Gomez en la Localidad de Puente Aranda, UPZ Puente Aranda; La UPZ se localiza en el costado norte de Puente Aranda, tiene una extensión de 356,4 hectáreas, equivalentes al 20,6% del total del área de las UPZ de la localidad. Esta UPZ limita, por el norte, con las UPZ Granjas de Techo y Ciudad Salitre Oriental; por el oriente, con la UPZ Quinta Paredes (Teusaquillo); por el sur, con las UPZ San Rafael y Zona Industrial; y por el occidente, con la UPZ Bavaria (Kennedy).

5.5.2 Perfil Económico y Empresarial de la Localidad Puente Aranda:

La Localidad de Puente Aranda está ubicada en el centro de Bogotá; representa el 2% del área total de la ciudad, es la décima segunda localidad en extensión territorial (1,724 ha.), no posee suelo rural, ni de suelo de expansión; Puente Aranda es la novena localidad más grande de Bogotá en población: tiene 289 mil habitantes (4,2% del total de la ciudad), lo que la ubica como la novena localidad en población y la séptima en densidad, 168 personas por hectárea, por encima del promedio de la ciudad (42 p/ha).

La tasa de ocupación de Puente Aranda (58,4%) es superior a la de la ciudad (55,1%). Las actividades que más ocuparon personas residentes en Puente Aranda fueron: comercio, hoteles y restaurantes (28,6%), industria manufacturera (22,2%), y servicios sociales, comunales y personales (26,8%) y transporte y almacenamiento (9,12%).

El 76% de las vías de Puente Aranda se encuentra en deterioro, de las cuales el 45% se encuentra en mal estado y el 31% en estado regular. Es la séptima localidad en grado de deterioro de las vías.

En Puente Aranda se localizan 14.140 empresas de Bogotá, equivalentes al 6,2%. La estructura empresarial de la localidad se concentra en el sector servicios (69%) y la industria (26%). De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, el uso del suelo urbano de Puente Aranda se divide en cinco áreas de actividad:



residencial (56%), industrial (35%), dotacional (5%), comercio y servicios (2,8%) y área urbana integral (1%).

5.5.3 Condiciones Ambientales Representativas:

La Localidad de Puente Aranda congrega diferentes actividades de tipo industrial, comercial, residencial e institucional que desencadenan problemáticas ambientales y conflictos sociales, que redundan en el detrimento de la calidad del ambiente y por ende de la calidad de vida de sus habitantes.

Dentro del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 190 de 2004), la localidad es una de las dos zonas industriales de la ciudad en la cual se establecen circuitos productivos que encadenan actividades industriales consideradas de alto impacto ambiental. La mayor densidad de predios con uso industrial se localiza en los barrios Centro Industrial (donde se ubican las sedes Puente Aranda y Automotores de la UNP), Salazar Gómez (Sede Americas) y Ortezal (UPZ Puente Aranda), de influencia directa con las instalaciones de la Unidad Nacional de Protección.

5.5.3.1 Contaminación del aire:

Una de las principales problemáticas de la Localidad de Puente Aranda es la mala calidad del aire, asociada con las altas concentraciones de material particulado, menor a 10 micras (PM_{10}) y gases, como consecuencia de las emisiones atmosféricas de las industrias y los vehículos de transporte pesado y público colectivo que circulan por la zona. A través de los datos suministrados por la red de monitoreo de calidad del aire de Bogotá, se ha logrado establecer que la localidad de Puente Aranda se encuentra en un nivel moderado de contaminación ya que durante el año 2009 y en el periodo transcurrido 2010 se han presentado niveles de concentración entre los $51\mu g/m^3$ y $100\mu g/m^3$; en el primer semestre de 2011 la media fue de $55\mu g/m^3$, excediendo el valor guía de la norma establecida por Organización Mundial de la Salud para promedios anuales.

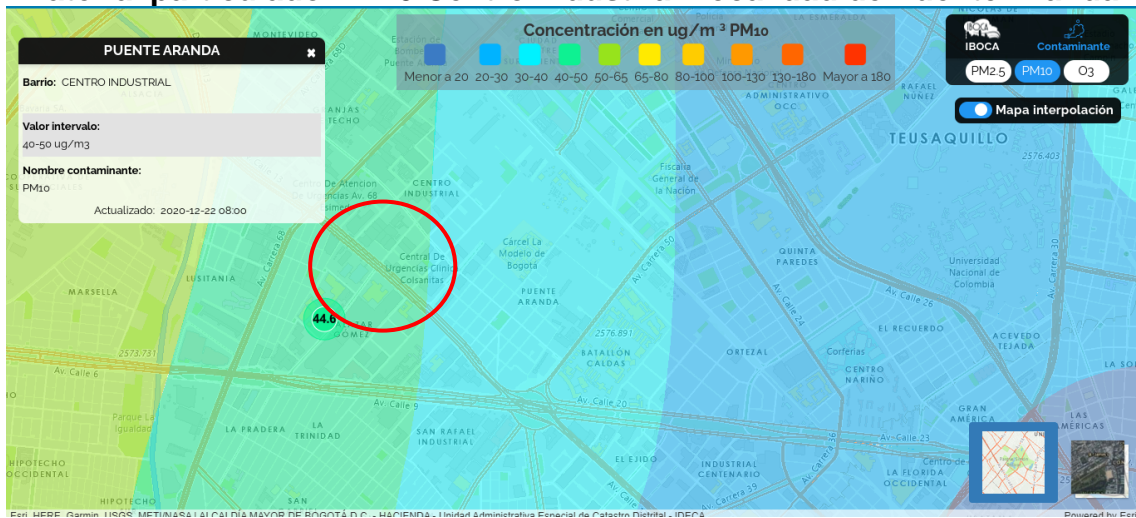
5.5.3.2 Contaminación por material particulado PM_{10} :

Una de las problemáticas ambientales más significativas corresponde a calidad del aire, debido a las altas concentraciones de material particulado PM_{10} que representa la masa de las partículas cuyo diámetro varía entre 2,5 y 10 μm ; algunas de las fuentes de emisión de estas partículas pueden ser móviles y fijas, procedentes de gases como consecuencia de las emisiones atmosféricas producto de las actividades industriales, vehículos de transporte pesado de las industrias aledañas a las instalaciones de las distintas sedes de la UNP y transporte público. De acuerdo con los datos suministrados por la Red de Monitoreo de Calidad del Aire de Bogotá, durante el año 2017, las mayores concentraciones de material particulado PM_{10} fueron registradas en las estaciones Carvajal-Sevillana, Kennedy, Suba y Puente Aranda respectivamente. excediendo de esta manera el

valor Guía de calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud (OMS) relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre para promedios anuales (Actualización mundial 2005). Adicionalmente la localidad de Puente Aranda presenta mayores emisiones de Compuestos Orgánicos Volátiles (COV) por estaciones de servicios (EDS) y centros de almacenamiento de combustibles (CDC).

De conformidad con lo establecido en la Resolución No. 2254 del 2017 *“Por medio de la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan otras disposiciones”*, en el CAPITULO I, Artículo 2, se establecen los niveles mínimos y máximos permisibles a condiciones de referencia para contaminantes criterio en el aire, donde el nivel máximo permisible de PM₁₀ es de 50 µg/m³ -anual y 100 µg/m³ -24 Horas.

Ilustración 32. consulta en tiempo real índice de calidad del Aire de Bogotá material particulado PM10 Centro Industrial Localidad de Puente Aranda:



Fuente: Red de Monitoreo de Calidad de Aire Bogotá (<http://www.ambientebogota.gov.co/calidad-del-aire>)

Como se evidencia en la imagen, de acuerdo con la consulta realizada de calidad de aire en tiempo real el día 22 de diciembre de 2020 a las 8:00 a.m., mediante la Red de Monitoreo de Calidad de Aire Bogotá, se establece que la zona de influencia de las sedes de la Unidad Nacional de Protección, de acuerdo con los rangos de concentración determinados en la medición para el índice PM₁₀ registra una alta concentración de material particulado, en un intervalo de 40-50 µg/m³. Aunque la localidad no supera los parámetros establecidos por la Resolución 2254 de 2017, se encuentra en el máximo nivel y es importante resaltar que el PM₁₀ se encuentra asociado a enfermedades respiratorias en la población general y a sibilancias que son estudiadas y monitoreadas por la Secretaría Distrital de Ambiente y la Secretaría Distrital de Salud.

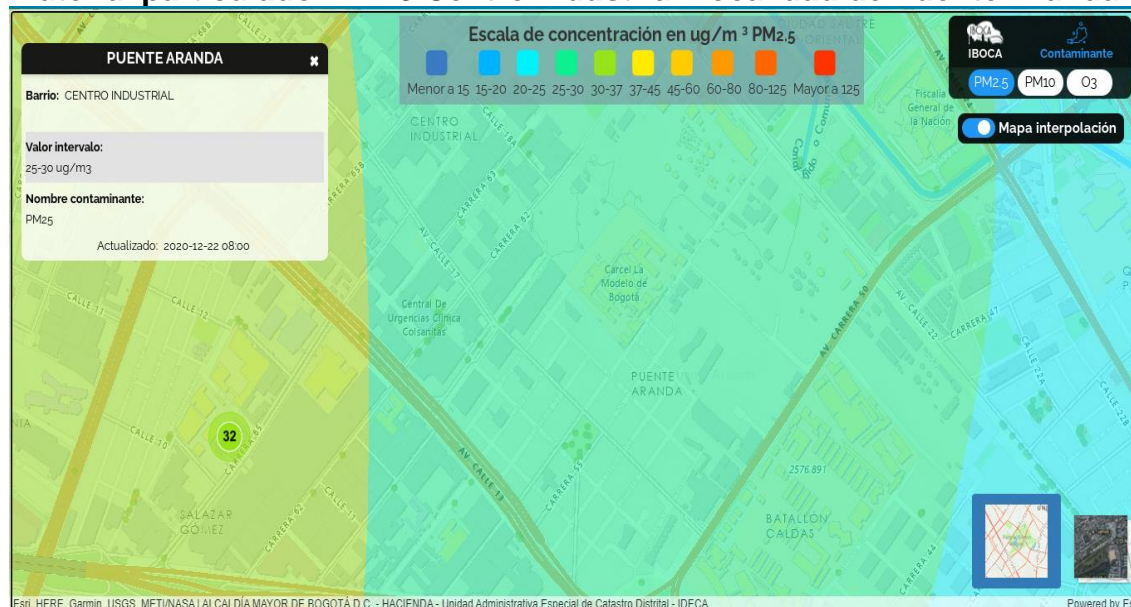


Así mismo, de acuerdo con los informes anuales de calidad de aire en Bogotá para las vigencias 2017, 2018 y 2019, se determina que Puente Aranda hace parte de las localidades que presentan los principales focos de emisión de PM_{10} de tipo industrial y de igual manera, hace parte de las que presentan mayores emisiones de PM_{10} generadas por fuentes comerciales. Por otro lado, la Red de Monitoreo reportó que, durante los años 2017, 2018 y 2019 la localidad de Puente Aranda hacía parte de las localidades que registraron un mayor número de excedencias teniendo como referencia la guía Organización Mundial de la Salud superando la concentración de PM_{10} los $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

5.5.3.3 Contaminación por material particulado $PM_{2.5}$:

El mapa que se presenta a continuación muestra la interpolación de contaminantes en tiempo real de la localidad de Puente Aranda, las cuales son registradas por la Red de Monitoreo de Calidad del Aire de Bogotá. Dicho mapa presenta un registro de la concentración de partículas en suspensión de menos de 2.5 micras ($PM_{2.5}$).

Ilustración 33. consulta en tiempo real índice de calidad del Aire de Bogotá material particulado $PM_{2.5}$ Centro Industrial Localidad de Puente Aranda:



Fuente: Red de Monitoreo de Calidad de Aire Bogotá (<http://www.ambientebogota.gov.co/calidad-del-aire>)

Como se puede observar, la localidad de Puente Aranda presenta una concentración de $PM_{2.5}$ relativamente alta respecto a los rangos de concentración ubicados en la parte superior derecha. El intervalo de concentración registrado por la Red de Monitoreo para el día 22 de diciembre de 2020 oscilan entre 25 y $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$. De acuerdo con la Resolución 2254 de 2017, la cual establece como máximo nivel permisible $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en un tiempo de exposición de 24 horas, la localidad presenta una alta concentración respecto a los niveles aceptados

diariamente. Es importante resaltar que los niveles registrados presentan este comportamiento debido a que la localidad de Puente Aranda se encuentra ubicada en una de las principales zonas industriales de la ciudad, además del alto tráfico vehicular por las vías principales, Avenida de las Américas, la Calle 13 y la Avenida 68, razón por la cual esta localidad hace parte de los puntos críticos de emisión de material particulado suspendido antes, durante y después de la pavimentación de vías.

5.5.3.4 Problemática por residuos sólidos:

De acuerdo con los registros presentados por el operador de aseo “Lime”, la localidad cuenta con 50 puntos críticos por disposición inadecuada de residuos, uno de los cuales se encuentra situado cerca de las sedes Bogotá Puente Arada y Automotores de la UNP, exactamente en la Calle 17a con carrera 57, categorizado como crítico dentro del Plan Ambiental Local- PAL 2017-2020 de la Localidad de Puente Aranda, pues es un punto de acumulación de escombros arrojados por carreteros y acumulación de residuos por indisciplina de bodegas de reciclaje, lo que favorece la acumulación de los residuos sólidos y de escombros que genera el taponamiento de redes de alcantarillado convirtiéndose en épocas de lluvia en inundación de vías públicas aledañas a las sedes, invasión del espacio público que dificulta la movilidad, generación de malos olores y la proliferación de insectos, roedores y palomas que están asociados a diversas enfermedades de salud pública.

5.5.3.5 Principales Efectos En La Salud Humana:

Tabla 6. Generalidades, efectos agudos de los contaminantes

Contaminante	Efectos agudos	Generalidades
Material particulado PM₁₀ y PM_{2.5}	Puede agravar la enfermedad pulmonar. Bronquitis aguda. Ataque de asma. Aumento de la susceptibilidad a sufrir infecciones respiratorias. En población sensible ataques cardiacos y arritmia.	El material particulado entre 5 -50 µm es retenido por la nariz y la faringe. Las partículas de 1 a 5 µm ingresan a la región bronquial. Los alveolos son afectados por partículas de diámetro menor a 0.5µm. Partículas menores a 0.05µm son exhaladas. Las partículas pueden causar la irritación e inflamación de los alveolos y el endurecimiento de las
	Efectos crónicos	
	Reducción de la función pulmonar. Desarrollo de bronquitis crónica. Suele	



asociarse con el desarrollo de cáncer prematura	de Muerte	vías respiratorias resultando en una pérdida de la función pulmonar al reducir la capacidad de intercambio de oxígeno. Las partículas pueden llegar al torrente sanguíneo y causar problemas cardiovasculares.
---	-----------	--

Fuente:

Cabe mencionar que las afecciones respiratorias no son los únicos efectos en salud por contaminación del aire, existen diferentes patologías relacionadas con la contaminación del aire; de acuerdo con un metaanálisis realizado en el año 2017, se encontró que con incrementos de 10µg /m3 en PM2.5 aumenta en 0,89% la mortalidad por todas las causas; así mismo aumenta en 0,80% la mortalidad cardiovascular y en 1,10% la mortalidad por enfermedades respiratorias.

Según la organización mundial de la salud (OMS), ocurren más de 500.000 muertes al año por infecciones respiratorias atribuidas a la contaminación del medio ambiente en el mundo. El estudio de carga de la enfermedad estimó que el 14% de los cánceres de pulmón son atribuibles a la contaminación del aire, el 17% a contaminación del aire en el hogar, 6.5% al radón, 1.8% al humo de tabaco de segunda mano y el 6,6% a riesgos ocupacionales.

5.5.3.6 Actuar Contexto Organizacional UNP:

De esta forma la Unidad Nacional de protección – UNP, inicia con la identificación y definición de acciones encaminadas a establecer su contexto organizacional y controles de los factores de su entorno ambiental expuestos anteriormente; es así, que con la Resolución Interna 0831 del 7 de junio de 2019 "Por medio de la cual se adiciona y modifica parcialmente la Resolución 0880 de 07 de diciembre de 2016, se derogan algunas resoluciones y se dictan otras disposiciones", se definió en su Capítulo II, Artículo 4, al Grupo de Gestión Administrativa de la Secretaría General delegación de funciones específicas en relación con Gestión Ambiental Institucional, que incluyen los siguientes aspectos:

1. Realizar la elaboración, de los documentos del Sistema de Gestión Ambiental de la UNP.

2. Presentar anualmente las necesidades de adquisiciones de bienes y servicios para garantizar la implementación y sostenimiento del Sistema de Gestión Ambiental de la UNP.
3. Organizar y determinar los temas de intervención en los Comités referentes a Gestión Ambiental institucional de la entidad.
4. Identificar la normativa ambiental vigente y asegurar el cumplimiento con la adaptación de la entidad a las nuevas normativas en materia ambiental.
5. Participar en el establecimiento y cumplimiento de indicadores de impacto ambiental definidos al interior de la entidad.
6. Elaborar informes que sean requeridos para la Oficina de Control Interno, la Secretaría General, entre otras dependencias de la UNP y las diferentes Entidades y Entes de Control en materia ambiental.
7. Suministrar la información que le sea requerida por los funcionarios y/o contratistas de la Oficina Asesora de Planeación e Información con respecto al desempeño ambiental de la entidad.
8. Identificar los aspectos e impactos ambientales generados en el desarrollo de las actividades institucionales y prestación de los servicios misionales que se deban controlar y que se encuentren dentro del alcance del Sistema de Gestión Ambiental y el desempeño ambiental de la entidad.
9. Recoger información en todas las dependencias y subdirecciones de la entidad sobre el grado de cumplimiento de los objetivos ambientales establecidos para la entidad.

Así mismo, en el Artículo 5 del mismo Capítulo, se definió que el Coordinador del Grupo de Gestión Administrativa (GGA), además de garantizar el cumplimiento de las funciones propias del grupo y las establecidas en el Título III, artículo 82° de dicha Resolución, deberá cumplir con Contribuir en la supervisión y seguimiento a las actividades concernientes a la adecuada administración del Sistema de Gestión Ambiental de la UNP.

Igualmente, mediante la Resolución Interna 0198 del 02 de marzo de 2020 “por medio de la cual se adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión de la UNP (MIPG-SIG), se designan las instancias responsables y se crea la COMISION TRANSVERSAL y la SUBCOMISION DE ENLACES MIPG-SIG como instancia de apoyo para el diseño, implementación y mantenimiento del MIPG-SIG”, en el considerando número 6 numeral 3, se definió la fundamentación del Sistema de Gestión Ambiental en la NTC:ISO 14001:2015 y en el considerando 9, numeral 2 se establecieron las funciones de la Secretaría General con relación al SGA, definidas en el Artículo 15 del Decreto 4065 de 2011 “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.”, numeral 2, numeral 14 y numeral 15, en relación a la articulación con la Oficina Asesora de Planeación e Información- OAPI para el desarrollo de planes programas y



proyectos, indicadores de gestión y el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión de la entidad.

Igualmente, mediante la Resolución Interna 0199 de 2020 “Por medio de la cual se actualiza la plataforma estratégica MIPG-SIG, y se derogan las Resoluciones 1295 del 5 de septiembre de 2018 y la Resolución 0085 del 30 de enero de 2019”, mediante el Artículo 3, Objetivos estratégicos, se modifica el objetivo estratégico número 5 quedando de la siguiente manera “fortalecer a la entidad a través de la implementación las políticas de desempeño institucional y las mejoras prácticas que generen valor público a nuestra población objeto y grupos de interés; y así mismo mediante el Artículo 4, se establece la política integrada MIPG-SIG, donde se definen los compromisos transversales y propios de SGA.

Todo lo anterior, aunado a la alineación institucional con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” y el pacto por la legalidad, del cual se estableció en Plan de Acción Sectorial el objetivo Fortalecimiento sectorial, desplegado como Fortalecer la gestión y desempeño del Sector Interior directamente relacionado con la prioridad estratégica número cinco (5) definida por la UNP como “Certificar la entidad en las siguientes cuatro Normas Internacionales: -ISO 9001: Gestión de Calidad.-ISO 14001: Sistemas de Gestión Ambiental. -27001: Seguridad de la Información. -45001: Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, en el marco del desarrollo y cumplimiento del objetivo estratégico institucional cinco “fortalecer la entidad a través de la implementación de las políticas de desempeño institucional de MIPG y las mejores prácticas que generen valor público a nuestra población objeto y grupos de interés” y la estrategia institucional 14 “Certificar la entidad en las normas internacionales ISO 9001:2015, 14001:2015, 27001:2013 y 45001:2018”.

5.5.3.7 Estrategias DOFA SGA UNP:

Entidades ambientales como la Secretaría Distrital de Ambiente ofrecen programas de participación gratuita a empresas ubicadas dentro del Distrito Capital en el cual se puede destacar el desempeño ambiental y responsabilidad social empresarial con enfoque ambiental en el desarrollo de sus actividades que incentiven el mejoramiento de la calidad ambiental del Distrito y la calidad de sus habitantes. Por otro lado, el acompañamiento de esta autoridad en todo el proceso de implementación de mecanismos para mitigar y/o compensar impactos ambientales significativos de los procesos es una oportunidad para que las instituciones mejoren en lo que respecta a sus impactos y en especial en localidades que presentan mayores problemáticas ambientales.

Los programas establecidos por la Alcaldía Local y la Secretaría Distrital de Ambiente encaminados en la mejora de la calidad ambiental de la localidad de Puente Aranda, permite tener, en primera instancia, un diagnóstico con la realidad de las problemáticas que son importantes abordar y los planes y programas que se establecen desde las diferentes instituciones para la recuperación de espacios públicos y ambientales, mediante acciones de restauración ecológica y coberturas

verdes en la localidad, operativos ambientales, educación ambiental a los habitantes, jornadas de embellecimiento y apropiación ambiental, entre otras. Esto permite que empresas tanto públicas como privadas participen y se creen asociaciones interinstitucionales para el fortalecimiento de la responsabilidad social ambiental de las empresas y la calidad de vida los habitantes de la localidad de Puente Aranda.

5.6 ENTORNO LEGAL

En relación con los reglamentos aplicables a la ruta de protección y prevención individual y colectiva, se presenta dispersión normativa debido a la gran cantidad de normas, decretos, sentencias, autos y demás instrumentos normativos aplicables al ejercicio de la protección y prevención considerando las particularidades y enfoques diferenciales de la población objeto.

Inicialmente, en la Unidad Nacional de Protección se realizó un ejercicio de revisión de los normogramas publicados en la intranet y página web de la entidad, y contrastando con las normas definidas en los procedimientos de la Subdirección de Evaluación del Riesgo, se encontraron normas derogadas, obsoletas o en desuso, lo cual mostró la desactualización del normograma de la entidad, al mismo tiempo que no se tenían protocolos o procedimientos para la efectiva actualización normativa, por lo que se estableció un procedimiento con lineamientos y periodicidad de actualización anual, para evitar su desactualización.

En esa primera inspección, se realizó análisis comparativo del marco legal incluido en el Normograma y cada uno de los procedimientos de la gestión de evaluación del riesgo. En el normograma se relacionaron 42 normas y en el marco legal de los seis (6) procedimientos asociados al proceso se encontraron 53 registros normativos adicionales a las referidas en el normograma para un total de 95 normas. Conforme esta prueba el Normograma tiene un nivel de integridad del 55.8%. Detalle por tipo de norma y fuente:

Ilustración 34. Marco Normativo Proceso de Gestión de Evaluación del Riesgo

Tipo de Norma	Normograma	Procedimiento	Total
Constitución	1		1
Ley	6	7	13
Decreto Ley	2		2
Decreto Ley	7	17	24
Resolución Ministerial	1		1
Sentencia	15	15	30
Auto	10	3	13
Directiva		1	1
Resolución		10	10
Total	42	53	95

Fuente: Elaboración propia a partir del Marco Normativo referido en el normograma y procedimientos del Sistema de Gestión de la UNP.



De las 95 disposiciones contenidas en la documentación (Normograma y procedimientos asociados al proceso de evaluación del riesgo) 51 corresponden a disposiciones legales (14 Leyes, 26 Decretos y 11 Resoluciones) y 44 a Jurisprudencia (30 sentencias y 14 autos).

En cuanto a las normas que regulan las políticas públicas, por lo reciente de su formulación, aún no cuentan con reglamento o documento CONPES que legitime y haga posible la implementación de estas políticas, las cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Tabla 7. Norma de las Políticas Pública

DESCRIPCIÓN	ENTE COORDINADOR	NORMA
Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018 – 2022”	Departamento Nacional de Planeación	Ley 1955 de 2019
Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana	Ministerio del Interior Ministerio de Defensa Nacional	No definido
Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes Sociales, Comunes, Periodistas y Defensores de Derechos Humanos	Ministerio del Interior	No definido
Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad	Ministerio de Defensa Nacional	No definido
Política Pública de Prevención	Ministerio del Interior	Decreto 1581 de 2017

Fuente: Elaboración propia.

Con relación a las normas relacionadas con los programas de prevención y protección individual y colectiva, se pueden evidenciar que existen algunos programas que fueron formulados en época anterior a la creación de la Unidad Nacional de Protección, los cuales son programas que son heredados del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), o fueron reasignados desde el Ministerio del Interior a la Unidad, al momento de la creación de la institución pública.

A continuación, se relacionan los programas vigentes en la UNP y las normas que los rigen para su aplicación y desarrollo de los servicios de prevención y protección:

Tabla 8. Programas Vigentes en la Unidad Nacional de Protección

POLÍTICA	NORMA	DESCRIPCIÓN
Política Pública de Prevención	Decreto 1581 de 2017	Hoja de ruta para la promoción y la protección de los Derechos Humanos y contó con la participación de la sociedad civil y el acompañamiento de la comunidad internacional (Gobierno Nacional, 2014)
Programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades	Decreto 4912 de 2011	Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo.
Programa Integral de garantías para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos	Resolución No. 0845 de 2016	Adoptó el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.
Programa de Prevención y Protección	Decreto 1066 de 2015 Decreto ley 4530 de 2008 Decreto 978 de 2000 Decreto 2788 de 2003 Decreto 2816 de 2006 Decreto 4065 de 2011 Decreto 4911 de 2011 Decreto 2096 de 2012	Por el cual se crea el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano.
Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano	Decreto 1066 de 2015 Decreto 2096 de 2012 Decreto 978 de 2000	Inicialmente asignada la responsabilidad del programa de protección para los miembros de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano al Departamento Administrativo de Seguridad DAS, y en el Decreto 1066 de 2015, se asigna a la Unidad Nacional de Protección UNP.



POLÍTICA	NORMA	DESCRIPCIÓN
Ruta de protección colectiva a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal	Decreto 2078 de 2017	Se adopta la Ruta de Protección Colectiva del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección. Las medidas de protección colectiva serán recomendadas por el CERREM Colectivo.
Sistema integral de garantías de seguridad para el ejercicio de la Política	Decreto Ley 895 de 2017 Sentencia C-555 de 2017	El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política tiene por objeto contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución.
Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios	Decreto 660 de 2018 Decreto-ley 895 de 2017 Sentencia C-555 de 2017 Sentencia T-234 de 2012	Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios. Se creará el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género a cargo del Ministerio del Interior en los territorios, incluyendo las garantías de seguridad para defensores y defensoras de derechos humanos.
Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales	Decreto 1066 de 2015. Decreto 1599 de 2000	Por 11 años este programa estuvo a cargo del Ministerio de Interior. A partir del 2012, la Unidad Nacional de Protección (UNP) asumió esta función.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, las constantes actualizaciones del Decreto 1066 de 2015, con relación a modificaciones o inclusiones normativas relacionadas con la protección y prevención individual y colectiva, y para ciertos grupos poblacionales teniendo en cuenta sus características especiales, hacen que se presente desconocimiento y dispersión en la actualización de sus disposiciones, lo que facilita el hábito de mantener desactualizado el normograma de la entidad.

En el sector del Interior no se ha desarrollado una página web o un sistema de consultas adecuado que permita ver el registro de las actualizaciones o modificaciones de la norma sectorial, para el caso de la prevención y protección.

Tabla 9. Normas Sectoriales

NORMA	EPÍGRAFE	DESCRIPCIÓN
Decreto 1066 de 2015	"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior".	Decreto Único Reglamentario del Sector Interior – Programa de Protección y Prevención
Decreto 567 de 2016	"Por el cual se modifican algunos artículos del Capítulo II, del Título I, de la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior."	Medidas de protección y seguridad en infraestructura física
Decreto 299 de 2017	"Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección."	Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección
Decreto 1581 de 2017	"Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones".	Política Pública de Prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades
Decreto 2078 de 2017	"Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades".	Ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades



NORMA	EPÍGRAFE	DESCRIPCIÓN
Decreto 2252 de 2017	“Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”.	Labor de alcaldes y gobernadores en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo
Decreto 660 de 2018	“Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones”.	Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Atención Oportuna PAO.

El espíritu de la norma, con la cual fue creada la UNP, surge con ocasión a la necesidad que tiene el Estado de proteger de manera especial a las personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de su cargo y adelantar las funciones relacionadas para la ejecución de planes, programas, proyectos, acciones y estrategias orientadas para tal fin.

De tal manera con el fin de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a las personas que se encuentran en la situación de riesgo extraordinario conforme fue señalado en el párrafo precedente, y de garantizar la oportunidad, eficacia e idoneidad de las medidas de protección, se hizo necesario la creación de una entidad especializada que asumiera las funciones que desarrollaba el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en la materia.

Con la expedición del Decreto Ley 4065 de 2011, se crea la Unidad Nacional de Protección – UNP, estableciéndose como objetivo principal el de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a aquellas personas que determine el Gobierno nacional, que por virtud de sus actividades y condiciones o en razón al ejercicio de un cargo público, se encuentren en situación de riesgo

extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal.

Es importante indicar que, el artículo 2.4.1.2.52 del citado Decreto 4065 de 2011, indico que todas las normas (anteriores) que se refirieran al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y al Programa de Protección del Ministerio del Interior, se entenderían referidas a la Unidad Nacional de Protección.

Posterior a ello, se han emitido una serie de disposiciones enfocadas a unas poblaciones específicas, las cuales, inciden directamente en la misionalidad de la entidad. No obstante, (tal como sucedió con el Decreto 4065 de 2011 y sus correspondientes modificaciones) estas han sido integradas al Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, lo cual, facilita en cierta forma su consulta y aplicación.

De otro lado, el 23 de agosto de 2018, entre el presidente de la República, el Ministerio Público, representado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo y organizaciones sociales, con el acompañamiento de la comunidad internacional, se suscribió el *“Pacto por la Vida y la Protección de Líderes Sociales y Personas Defensoras de Derechos Humanos”* en Apartadó, municipio del Urabá Antioqueño, en busca de *“fortalecer las medidas de prevención y protección a las personas y comunidades en riesgo en particular a víctimas, líderes sociales, defensores de derechos humanos”*.

Fruto del referido encuentro de diálogo social, en el punto 3° se estableció que *“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”*.

Adicional a lo anterior, El Gobierno nacional, en respuesta a la situación de violencia contra defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, fijó el Plan de Acción Oportuna (PAO), con el objetivo de aunar esfuerzos para brindar una respuesta a la necesidad de generar mayor seguridad y respaldo a quienes han asumido el liderazgo en la promoción y salvaguarda de los Derechos Humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los instrumentos jurídicos internacionales vinculantes.

En el referido Plan de Acción Oportuna (PAO), se estableció que la Unidad Nacional de Protección realizaría la revisión del Programa de Protección, con el fin de disminuir los tiempos de respuesta, unificar 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.

Es así como, la Unidad Nacional de Protección, como resultado del seguimiento realizado a la oportunidad del programa y medidas de protección implementadas, detectó la necesidad de realizar modificaciones en la ruta de protección individual y colectiva contenida en el Decreto 1066 de 2015, en especial, con el propósito de reducir los tiempos de respuesta y mejorar la inmediatez de la información con base en la cual se toman decisiones por los órganos competentes.

De esta manera, se garantizará la inmediatez y oportunidad en la toma de decisiones con respecto a las medidas de protección, al establecerse que el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM - pueda conocer directamente del CTAR, grupo u órgano colegiado que corresponda, la información recopilada en desarrollo de la evaluación de riesgo, cuyas funciones pueden ser asumidas directamente en el CERREM, evitando, de esta manera, el desgaste administrativo por la dilación en los tiempos.

Así las cosas, la Unidad Nacional de Protección lideró y llevo a cabo mesas de trabajo con el Ministerio del Interior y la Dirección de Protección y Servicios Especiales (DIPRO) de la Policía Nacional, obteniendo como resultado el proyecto de modificación al Decreto 1066 de 2015, por medio del cual se modificaron algunos artículos del Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulos 2, 3, 4, y 5 y un artículo del título 3, Capítulo 7 del Programa de Protección.

Este documento se encuentra en trámite de firmas en los ministerios del Interior y Defensa, tan pronto se oficialice como Decreto, la entidad deberá aplicarlo, representando esto un gran reto para el programa.

Para el plan de calidad se valoran tres componentes y se evalúan las actividades que tienen fecha de cierre para el período evaluado. Para el mes de junio de 2021, se realizaron avances en los Componentes de Servicio No Conforme y Plan de Control, sin embargo, con base en la reprogramación de actividades se tienen contemplado su cierre en el tercer trimestre de la vigencia.


SAMIR MANUEL BERRIO SCAFF
Jefe Oficina Planeación e Información

	Nombre	Firma	Fecha
Proyectó	Marlon Augusto Aceros	ORIGINAL FIRMADO	24/12/2021
Revisó	Adriana Yaneth Santander Arias	ORIGINAL FIRMADO	
Aprobó	Samir Manuel Berrío Scaff	ORIGINAL FIRMADO	