

**UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL**

(UCI)

**METODOLOGÍA PARA LA REALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE NIVEL DE RIESGO  
Y LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS EN LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**

**MARIA FERNANDA PEZZOTTI TOLOZA**

**PROYECTO FINAL DE GRADUACION PRESENTADO COMO REQUISITO  
PARCIAL PARA OPTAR POR EL TITULO DE MASTER EN ADMINISTRACION  
DE PROYECTOS**

San José, Costa Rica

Octubre, 2016

UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL  
(UCI)

Este Proyecto Final de Graduación fue aprobado por la Universidad como Requisito parcial para optar al grado de Máster en Administración de Proyectos

---

JOHAN ALEMAN  
PROFESOR TUTOR

---

CRISTIAN SOTO  
LECTOR No.1

---

FAUSTO HERNANDEZ  
LECTOR No.2

---

MARIA FERNANDA PEZZOTTI TOLOZA  
SUSTENTANTE

## **DEDICATORIA**

A mi familia, mi papá, mi mamá y mi hermano que siempre me han brindado un apoyo incondicional y aquellas personas que aun cuando no son legalmente consideradas familia siempre han sido un gran soporte, finalmente a mi tía Claudia Toloza porque sin ella no hubiera sido posible culminar esta etapa.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a mi tutor, Johan Alemán, por su paciencia y dedicación, en este arduo camino que durante el desarrollo de este gran trabajo.

## CONTENIDO

	pág.
1. INTRODUCCION .....	13
1.1 Antecedentes .....	13
1.2 Problemática .....	14
1.3 Justificación del Problema .....	14
1.3.1 Reporte de las Situaciones Críticas Actuales .....	16
1.4 Objetivo General .....	19
1.5 Objetivos Específicos .....	19
2. MARCO TEORICO .....	20
2.1 Marco institucional .....	20
2.1.1 Antecedentes de la Institución .....	20
2.1.2 Misión y visión .....	22
2.1.2.1 Misión .....	23
2.1.2.2 Visión .....	23
2.1.2.3 Productos que ofrece .....	24
2.1.2.4 Funciones .....	25
2.1.2.4.1 Funciones Subdirección de Evaluación de Riesgo .....	25
2.1.2.4.2 Funciones Subdirección de Protección .....	26
2.1.2.5 Población Objeto del Programa de Prevención y Protección .....	28
2.1.3 Procedimiento e implementación de medidas de protección .....	31
2.2 Teoría de Administración de Proyectos .....	36
2.2.1 Proyecto .....	36
2.2.2 Administración de proyectos .....	37
2.2.3 Ciclo de vida de un proyecto .....	37
2.2.4 Procesos en la administración de proyectos .....	39
2.2.5 Áreas del conocimiento de la administración de proyectos: .....	41
2.3 Desarrollo de las Funciones de la Unidad Nacional de Protección .....	44
2.3.1 Estudio de Evaluación de riesgo – EVR .....	44
2.3.2 Implementación de las medidas de protección .....	46
2.4 Fuentes de Gestión del Riesgo .....	46
3. MARCO METODOLOGICO .....	48
3.1 Fuentes de Información .....	48
3.1.1 Fuentes primarias .....	48
3.1.2 Fuentes secundarias .....	49
3.2 Métodos de Investigación .....	50
3.2.1 Método Analítico sintético .....	50

3.2.2 Método inductivo.....	51
3.2.3 Método de Observación.....	51
3.2.4 Herramientas.....	53
3.2.5 Supuestos y restricciones.....	55
3.2.6 Entregables.....	57
4. DESARROLLO.....	59
4.1 Diagnóstico de la situación actual de la ruta de evaluación de riesgo.....	59
4.1.1 Informe de la subdirección de evaluación de riesgo.....	59
4.2 Informe de la Subdirección de Protección.....	63
4.3 Recolectar los Requerimientos Legales e Institucionales para Crear la Metodología del Estudio de Nivel de Riesgo para los Servidores Públicos de Acuerdo a la Dirección de Proyectos de PMI.....	65
4.3.1 Fase 1: requerimientos técnicos para la creación de la metodología.....	66
4.4.2 Fase 2: lluvia de ideas y entrevistas.....	71
4.3.3 Fase 3: Diseñar una propuesta de metodología de acuerdo a la información recopilada en la fase 1 y fase 2.....	84
4.3.4 Fase 4: Enviar esa propuesta a evaluación con los interesados que deben aprobar y dar retroalimentación a esa metodología.....	96
4.3.5 Fase 5: Capacitaciones.....	97
4.4 Plan de capacitación para la implementación de la metodología de elaboración de los estudios de nivel de riesgo e implementación de medidas de protección.....	98
4.4.1 Plan de capacitación para los funcionarios, contratistas y beneficiarios de la UNP.....	98
5. CONCLUSIONES.....	106
6. RECOMENDACIONES.....	107
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	108
ANEXOS.....	112

## LISTA DE CUADROS

	<b>pág.</b>
Cuadro 1. Artículo 4 del Decreto 1740 de 2010 .....	20
Cuadro 2. Decreto 643 de 2004.....	21
Cuadro 3. Decreto 4065 de 2011.....	25
Cuadro 4. Decreto 4065 de 2011 de la Subdirección de Protección.....	27
Cuadro 5. Decreto 1066 de 2015.....	28
Cuadro 6. Artículo 2.4.1.2.7 Protección de personas en virtud del cargo.....	29
Cuadro 7. Artículo 2.4.1.2.6.....	31
Cuadro 8. Artículo 2.4.1.2.43 del Decreto 1066 de 2015.....	31
Cuadro 9. Artículo 2.4.1.2.6. Protección de personas en virtud del riesgo.....	32
Cuadro 10. Artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066 de 201.....	33
Cuadro 11. Fuentes de Información Utilizadas.....	49
Cuadro 12. Métodos de Investigación Utilizadas.....	52
Cuadro 13. Herramientas Utilizadas.....	55
Cuadro 14. Supuestos y Restricciones.....	56
Cuadro 15. Entregables.....	58
Cuadro 16. Cantidad de solicitudes de Protección.....	60
Cuadro 17. Amenaza por Población y nivel de riesgo.....	60
Cuadro 18. Estudios de nivel de riesgo adelantados durante el año 2016.....	62
Cuadro 19. Estudios de nivel de riesgo inactivos.....	63
Cuadro 20. Servidores Públicos beneficiarios del programa de prevención y protección.....	64
Cuadro 21. Total, medidas de protección aprobadas año 2016.....	65
Cuadro 22. Encuesta aplicada a los beneficiarios.....	73
Cuadro 24. Plan de Gestión de Proyectos.....	85
Cuadro 25. Cronograma.....	99
Cuadro 26. Plan de capacitación para beneficiarios - servidores públicos.....	102
Cuadro 27. Plan de capacitación para funcionarios públicos regionales.....	103
Cuadro 28. Plan de capacitación para beneficiarios y servidores públicos.....	103

## LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. Estructura Organizativa.....	24
Figura 2. Niveles Típicos de Costos y Dotación de Personal en una Estructura Genérica del Ciclo de Vida del Proyecto.....	38
Figura 3. Impacto de las variables en función del tiempo del proyecto (CMAPS).....	39
Figura 4. Grupos de procesos en la Administración de Proyecto.....	40
Figura 5. Relación de los grupos de procesos de un proyecto.....	41
Figura 6. Organigrama subdirección de evaluación de riesgo.....	59
Figura 7. Panfletos primer trimestre del año.....	61
Figura 8. Solicitudes de Evaluación de Riesgo – Primer Trimestre.....	61
Figura 9. Comparación entre las poblaciones del Programa de Protección.....	62
Figura 10. Organigrama subdirección de evaluación de riesgo.....	63
Figura 11. Cuenta con medidas de protección fuertes.....	74
Figura 12. Medidas de protección.....	75
Figura 13. Prestación del servicio de protección de la UNP.....	76
Figura 14. Contacto con los funcionarios o contratistas de la UMP.....	76
Figura 15. Idoneidad en las medidas de protección implementadas.....	77
Figura 16. Efectividad en las respuestas de la UNP.....	78
Figura 17. Confianza hacia los hombres de protección.....	78
Figura 18. Recomendaciones al programa.....	79
Figura 19. Total encuestados.....	80
Figura 20. Encuestados por sector.....	80
Figura 21. Encuestados por área.....	81
Figura 22. Cual ha sido el contacto con otros funcionarios o contratistas.....	81
Figura 23. Cree que las medidas de protección implementadas son idóneas.....	82
Figura 24. Que tan efectivo es el acceso a la base de datos.....	83
Figura 25. Es confiable la información dada por los funcionarios.....	83
Figura 26. Recomendaciones al programa.....	84
Figura 27. Entradas, Herramientas y Salidas de la Ruta de Evaluación de Riesgo.....	91
Figura 28. Mapa de Grupo de Regionales de Protección.....	101
Figura 29. Fases de la ruta de nivel de riesgo.....	104

## LISTA DE ANEXOS

	<b>pág.</b>
Anexo 1. Acta del PFG.....	113
Anexo 2. Presentación del EDT.....	117
Anexo 3. Cronograma.....	120
Anexo 4. Presentación programa de prevención y protección.....	122
Anexo 5. Plegable.....	125
Anexo 6. Plantilla solicitud de documentos dirigida a los beneficiarios.....	126
Anexo 7. Medición de la satisfacción de la capacitación.....	127

## INDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

**CC:** Corte Constitucional

**CENIR:** Comité de Evaluación de Nivel de Riesgo.

**CERREM:** Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Protección.

**CP:** Constitución Política.

**CTRAI:** Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información

**DAFP:** Departamento Administrativo de la Función pública.

**DAS:** Departamento Administrativo de Seguridad

**DIPRO:** Dirección de Protección y Asuntos Especiales.

**EVR:** Estudio de Evaluación de Riesgo.

**PGN:** Procuraduría General de la Nación

**PN:** Policía Nacional

**SER:** Subdirección de Evaluación de Riesgo

**SP:** Subdirección de Protección

**UNP:** Unidad Nacional de Protección.

## RESUMEN EJECUTIVO

Desde su creación, la Unidad Nacional de Protección fue administrada por el Doctor Andrés Villamizar quien culminó su periodo por escándalos de corrupción en los cargos directivos, los cuales originaron el inicio de investigaciones penales y disciplinarias para algunos de los exfuncionarios por la contratación realizada entre los años 2011-2014, en la cual se evidenció un posible detrimento patrimonial que asciende aproximadamente a la suma de 33.000 millones de pesos, en esquemas de protección sin justificación y pagos reembolsables sin los respectivos soportes, según reporte de la Contraloría General. (Caracol, 2016)

Una vez iniciaron las respectivas investigaciones por corrupción la imagen de la Unidad Nacional de Protección cayó, así como la credibilidad en el desarrollo de sus funciones, es por ello que los protegidos del Programa de Protección y Prevención no confiaban en el resultado del estudio de nivel de riesgo ni tampoco en las decisiones tomadas por la anterior administración.

Por otro lado, la Unidad Nacional de Protección actualmente se rige por el Decreto 1066 de 2015, sin embargo, la Ley solo estableció unos parámetros generales para realizar los estudios de nivel de riesgo de acuerdo al artículo 2.4.1.2.40 del mismo Decreto. Es por ello que es necesario establecer una metodología para desarrollar los estudios de nivel de riesgo teniendo en cuenta la causa de la solicitud de protección (cargo o riesgo) y las competencias determinadas a los entes territoriales, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección.

El objetivo general fue diseñar la metodología para la elaboración de los estudios de nivel de riesgo y la implementación de medidas de protección, teniendo en cuenta los requerimientos legales y jurisprudenciales establecidos, para ser aplicadas a las poblaciones vulnerables establecidas en el Decreto 1066 de 2015, basado en la Guía de Fundamentos de la Dirección de Proyectos del PMI. Los objetivos específicos fueron: realizar un análisis de situación sobre los procesos y procedimientos utilizados para la elaboración de los estudios de riesgo en la subdirección de evaluación de riesgo y en la Unidad Nacional de Protección, con el fin de identificar situaciones críticas para la ruta de protección, identificar los procesos y diseñar los procedimientos metodológicos para guiar el accionar de los involucrados en la elaboración de las evaluaciones de riesgo, siguiendo el enfoque de la dirección de proyectos del PMI y proponer una estrategia de implementación de la metodología para la elaboración de los estudios de nivel de riesgo y la

implementación de medidas de protección, para alinearla a la cultura organizacional de la Unidad Nacional de Protección.

La metodología que se utilizó en el presente trabajo de grado fue el analítico sintético y de observación. Se realizó un diagnóstico de la situación en la que se encontraba la Unidad Nacional de Protección, la cual se descompuso para determinar los focos de fallas durante el desarrollo de la ruta, con el objetivo que con posterioridad sean evaluadas y controladas. Una vez descompuesta la ruta de evaluación de riesgo e identificados los puntos críticos, se propuso la metodología para reevaluar las dificultades establecidas.

En el presente trabajo se evidenció las falencias en el proceso del estudio de nivel de riesgo, situaciones críticas que se lograron identificar por medio del trabajo realizado, especialmente en los procedimientos y metodología para el desarrollo del estudio de nivel de riesgo. Finalmente, las falencias identificadas fueron agrupadas por cada uno de las dependencias quienes en la lluvia de ideas las presentaron con el fin de lograr un trabajo conjunto y armonizado.

Finalmente, este proceso arrojó como resultado la creación del procedimiento interno en la Unidad Nacional de Protección para la implementación de las medidas de protección, dirigido a la población de servidores públicos que se encuentran dentro del Programa de Prevención y Protección en virtud del cargo. Es importante, tener en cuenta que el estudio de nivel de riesgo lo adelanta la Policía Nacional, por lo que se evidenció la necesidad de mantener un canal de comunicación constante entre la Unidad Nacional de Protección y esta entidad.

Es importante aclarar, que aun cuando no se trataron los procedimientos o mecanismos internos y específicos de acuerdo a la competencia de la Policía Nacional, fue necesario establecer ciertos procedimientos teniendo en cuenta que las medidas de protección que se deben implementar de forma conjunta y que de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2.4.1.2.43 del Decreto 1066 de 2015.

Finalmente, aunque el presente trabajo se encuentre enfocado de forma priorizada a las facultades y competencias de la Unidad Nacional de Protección, fue necesario abordar temas de otra entidad, sin suplir las funciones legalmente establecidas.

## 1. INTRODUCCION

### 1.1 Antecedentes

La Unidad Nacional de Protección – UNP es una entidad de seguridad del Estado creada por el Decreto 4065 de 2011, adscrita al Ministerio del Interior, es la encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo. (Unidad Nacional de Protección, 2014, p. 3)

Durante el desarrollo del Programa de Protección y Prevención la UNP ha prestado medidas de protección a más de 4.000 personas. Teniendo en cuenta la cantidad de personal protegido y la insuficiencia de elementos de protección se vio la necesidad de contratar personal ajeno a la entidad, por lo cual se han realizado un sin número de procesos de licitación en los cuales diferentes empresas del sector privado han participado y se han adjudicado. Sin embargo, de estos contratos la UNP ha realizado el pago de prestaciones que no han sido ejecutados, entre ellos se encuentran, el contrato de vehículo blindados el cual contó con un sobre costo de 39% que se canceló sin soporte alguno.

Esta situación llevó a la que la UNP esté actualmente siendo objeto de investigación por los órganos de control pertinentes, quienes han venido evidenciando falencias legales en el momento de la contratación. Debido a esta situación, los beneficiarios de la UNP no confían en la prestación del servicio de seguridad, ni en la administración de la Unidad Nacional de Protección, ya que asumen que este detrimento patrimonial ha afectado el resultado de los estudios de nivel de riesgo y por lo tanto la asignación de las medidas de protección.

Sin embargo, independiente a la situación presupuestal que se evidencia dentro de la UNP, es claro que existen también falencias en la ruta de protección ordinaria y en los mecanismos con los que cuentan los peticionarios para acceder a las medidas, así como los requisitos mínimos los cuales deben cumplir y los

términos pertinentes.

Aun cuando existen dificultades presupuestales y administrativas por acciones realizadas en el pasado que han afectado el normal desarrollo, esta entidad ha aunado esfuerzo para realizar de forma eficaz los estudios de nivel de riesgo requeridos, es así como para articular con la Dirección de Protección y Asuntos Especiales de la Policía Nacional para adelantar los trámites pertinentes con aquellos servidores públicos en virtud del cargo.

## **1.2 Problemática**

Las dificultades presentadas durante los trámites administrativos, el desconocimiento de los estándares PMI y las buenas prácticas establecidas en el (PMI, 2013), así como la falta de confianza entre la población vulnerable sobre los estudios de nivel de riesgo y la implementación de las medidas de protección.

Las inconsistencias presentadas en la ruta ordinaria de protección, entre las cuales se puede evidenciar la falta de una ruta única, generando así respuestas diferentes a situaciones jurídicas y fácticas semejantes, violando el derecho a la igualdad consagrado en la Constitución Política, es necesario la implementación de una metodología que establezca las condiciones para realizar los estudios de nivel de riesgo de acuerdo a lo establecido en la Ley y desarrollado por la Corte Constitucional, y así, poder recuperar la confianza en los beneficiarios.

## **1.3 Justificación del Problema**

Con el objetivo de cumplir las funciones legalmente establecidas, la UNP brindó medidas de protección en el año 2012 a 1.200 personas, entre estas se encontraban las personas que contaban con medidas de protección del Ministerio del Interior y el DAS, funciones que asumió la UNP. Posteriormente durante el año 2013 la UNP contaba con reconocimiento a nivel nacional por lo cual aumentó el número de personas protegidas a 1.670. Sin embargo, durante el año 2014, el Gobierno Nacional lideró el Programa de Protección denominado Política Ministerial por medio del cual se le asignaron medidas de protección a 3.200

concejales a nivel Nacional, dichas medidas de protección tuvieron vigencia hasta el mes de diciembre de ese año, por lo cual durante el año 2015 la UNP decidió retomar dicha política sin que los esfuerzos fueran fructíferos ya que la Procuraduría General de la Nación advirtió la incompetencia para la implementación de medidas de protección sin estudios de nivel de riesgo de forma individual ya que el Decreto no establecía estudios de nivel de riesgo de forma colectiva.

Durante el segundo periodo del año 2015 la nueva administración se dedicó a cambiar la imagen ante la sociedad y aumentar la credibilidad, sin embargo, el trabajo ha sido arduo en la medida que el desorden, la falta de información y los intereses particulares han generado un hueco de corrupción muy grande que poco a poco se está cerrando.

La situación por la cual atraviesa la Unidad Nacional de Protección hace necesario plantear una nueva metodología que oriente el desarrollo de la ruta de protección, con el objetivo de alivianar cargas y contrarrestar el mal manejo en la implementación y uso de las medidas de protección para superar los problemas planteados.

Al igual que muchas entidades gubernamentales la UNP se encuentra siempre en el ojo del huracán, por lo importante que son sus presupuestos, es por esto, que toda la entidad tiene enfilados sus esfuerzos a cambiar esta imagen.

Las experiencias de otras entidades con esta misma necesidad de cambiar su imagen demuestran que es un proceso largo y difícil, pues existen barreras que no permiten que los procesos lleguen a un final exitoso, teniendo en cuenta la alta rotación que se da en los cargos directivos, cada vez que hay cambio de gobierno este trae un nuevo grupo de trabajadores con sus propias prioridades y propio plan de trabajo que no dan continuidad a los procesos que se vienen desarrollando.

Una vez se desarrolle la presente metodología deberá superar los problemas establecidos, teniendo en cuenta que no existirán contratiempos en la aplicación

de los estudios de nivel de riesgo, ya que se establecerá la metodología adecuada y la competencia de cada uno de los intervinientes en el proceso. Siendo así, la confianza de los protegidos se restablecerá.

Por otro lado, la implementación de esta metodología busca superar el gran inconveniente de la entidad, ya que, al no contar con un grupo de profesionales especializados encargados del desarrollo de los proyectos, muestra que el personal de planta no cuenta con los requerimientos cognitivos básicos necesarios para cumplir el papel de los gerentes de proyectos, ocasionando grandes retrasos y sobrecostos.

Teniendo en cuenta esto es necesario el fortalecimiento del área de planeación con una gerencia de proyectos que cumpla con los requisitos de alcance, tiempo y costo de los proyectos. Para ello, es necesario aplicar la Guía de PMBOK, definido este como buenas prácticas que puede ser aplicado para la mayoría de los proyectos. Finalmente, se busca tomar como referencia esta buena práctica para desarrollar las habilidades de los gerentes de proyectos para el futuro.

### **1.3.1 Reporte de las situaciones críticas actuales**

Antes de determinar las situaciones críticas es indispensable identificar los interesados, determinando quienes hacen parte de la ruta de protección y tienen influencia directa en la metodología a proponer. Adicionalmente son los interesados quienes ayudarán a identificar las situaciones críticas actuales, ellos son:

- Director Unidad Nacional de protección
- Subdirección de Evaluación de Riesgo
- Subdirección de Protección
- Dirección de Protección y Asuntos Especiales de la Policía Nacional.
- Beneficiarios del Programa de Prevención y Protección.

Los interesados presentaran el reporte de las situaciones criticas de acuerdo a sus necesidades.

Tanto la Subdirección de Evaluación de Riesgo como la Subdirección de Protección han reflejado a lo largo de la recopilación y documentación de la información una serie de situaciones críticas que han generado inconvenientes en el desarrollo normal de la ruta de nivel de riesgo de la población de servidores públicos, las cuales se nombraran a continuación:

El 32,75% de las solicitudes presentadas por servidores públicos son rechazadas, lo que demuestra entre otras cosas, la falta de conocimiento del programa de prevención y protección de la Unidad Nacional de Protección, ya que por el simple hecho de ejercer funciones públicas no es óbice para que esta entidad despliegue un estudio de evaluación de riesgo ni implemente medidas de protección.

Esto genera un desgaste administrativo en el grupo de solicitudes de protección el cual está conformado por 40 personas, de las cuales 18 manejan la población de servidores públicos y cuentan con un promedio de 10 horas para adelantar las verificaciones pertinentes de acuerdo a cada solicitud de protección. Teniendo en cuenta lo anterior, existe un represamiento de aproximadamente 1.890 solicitudes de protección que no se han tramitado.

El desarrollo del estudio de nivel de riesgo genera un desgaste económico para la entidad, aproximadamente un estudio de nivel de riesgo asciende a \$7.800.000 pesos, lo cual quiere decir que la unidad apropia un gran porcentaje de sus recursos para adelantar estudios, que en 60% no ameritan la implementación de medidas fuertes de protección.

El análisis de los panfletos es un mínimo indicador, en el cual se evidencia que efectivamente no existe una amenaza directa para la población de servidores públicos, sin embargo, esto no quiere decir que no sea un foco de riesgo investir las funciones de autoridad pública, aún más, en un país como Colombia, donde el centro de memoria histórica (2012) reporta que entre 1958 y 2012 se han causado

218.094 muertes como consecuencia del conflicto, entre los años 1970 a 2010 han ocasionado 29.032 víctimas de secuestro y los ataques por grupos al margen de la Ley se realizan sin dar previo aviso con el objetivo de arremeter contra la institucionalidad del Estado. Teniendo en cuenta lo anterior, es importante reiterar que el Decreto 1066 de 2015 establece una serie de criterios, los cuales son los fundamentos para adelantar el estudio de nivel de riesgo, son limitantes, ya que exigen que exista prueba siquiera sumaria de un riesgo y que este sea causa del ejercicio de sus funciones públicas. En conclusión, aun cuando convivimos en un país en conflicto, con 23.161 víctimas entre los años de 1981 a 2012, es imposible determinar el contexto como único factor determinante para la implementación de medidas de protección. Este puede ser visto como un elemento negativo o también como un elemento positivo, en la medida que es imposible para las arcas de esta entidad prestar medidas de protección a todos los servidores públicos que se encuentren ubicados en las denominadas zonas rojas, por el conflicto armado, por lo cual el límite normativo establecido genera un freno para la implementación desproporcionada de medidas de protección.

Las medidas de protección rechazadas por incompetencia (214) fueron realizadas en un 98% por alcaldes a nivel nacional, quienes no tienen conocimiento de la ruta de protección en su calidad de servidores públicos, teniendo en cuenta que el estudio de nivel de riesgo lo realiza la Policía Nacional y solo se implementarán medidas de protección cuando sea pertinente de acuerdo al estudio. Esto evidencia falta de información no solo en los alcaldes, sino también, en los comandantes de Policía Departamental que no conocen los instructivos de su entidad.

Se inactivaron 399 estudios de nivel de riesgo, lo que quiere decir que no se culminó el estudio de nivel de riesgo, sin embargo, la Unidad Nacional de Protección realizó las gestiones pertinentes generando gasto de recursos humanos y financieros.

Por otro lado, la Subdirección de protección presentó informe de las medidas de protección que actualmente se encuentran implementadas, cifra la cual no esta

de acuerdo a la realidad, es importante realizar un análisis de la información suministrada por la Subdirección. Durante el informe suministrado en el año 2014, la población de servidores públicos aumentó exponencialmente, teniendo en cuenta la implementación de la política ministerial, en la cual se adoptaron medidas de protección para aproximadamente 3.200 concejales a nivel nacional, sin embargo, dicha medida no tuvo continuidad, por lo cual en el 2016 el Comité Especial decidió finalizar dichas medidas de protección aquellos concejales que no fueron relectos, teniendo en cuenta lo anterior, la cantidad de beneficiarios reportado debió disminuir aproximadamente en 20%, situación que no se vio reflejada en el informe presentado por la subdirección.

#### **1.4 Objetivo General**

Diseñar la metodología para la elaboración de los estudios de nivel de riesgo y la implementación de medidas de protección, teniendo en cuenta los requerimientos legales y jurisprudenciales establecidos, para ser aplicadas a las poblaciones vulnerables establecidas en el Decreto 1066 de 2015, basado en la Guía de Fundamentos de la Dirección de Proyectos del PMI.

#### **1.5 Objetivos Específicos**

- Realizar un análisis de situación sobre los procesos y procedimientos utilizados para la elaboración de los estudios de riesgo, con el fin de identificar situaciones críticas para la ruta de protección.
- Identificar los procesos y diseñar los procedimientos metodológicos para guiar el accionar de los involucrados en la elaboración de las evaluaciones de riesgo, siguiendo el enfoque de la dirección de proyectos del PMI.
- Proponer una estrategia de implementación de la metodología para la elaboración de los estudios de nivel de riesgo y la implementación de medidas de protección, para alinearla a la cultura organizacional de la Unidad Nacional de Protección.

## 2. MARCO TEORICO

### 2.1 Marco institucional

#### 2.1.1 Antecedentes de la Institución

El Presidente de la República de acuerdo a las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 18 literales e), f) y g) de la Ley 1444 de 2011 (Congreso de Colombia., 2011), creó la Unidad Nacional de Protección por medio del Decreto 4065 de 2011, por una razón fundamental. (Congreso de Colombia, 2011)

Articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio y garantizar la oportunidad, eficacia e idoneidad de las medidas de protección, se hace necesaria la creación de una entidad especializada que asuma las funciones que desarrollaba el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS en la materia. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011, p. 1)

La dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior prestaba protección a la población establecida en el Artículo 4 del Decreto 1740 de 2010:

#### Cuadro 1. Artículo 4 del Decreto 1740 de 2010

<b>Artículo 4 del Decreto 1740 de 2010</b>
<p>Artículo 4°. Población objeto del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. El Programa prestará protección a personas que se encuentren en la situación descrita en el artículo 1° de este decreto y las cuales estén comprendidas dentro de los siguientes grupos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos.</li><li>2. Dirigentes o activistas de organización de derechos humanos y miembros de la misión médica.</li><li>3. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.</li><li>4. Periodistas y comunicadores sociales.</li></ol>

#### **Artículo 4 del Decreto 1740 de 2010**

5. Dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario o extremo.
6. Funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
7. Ex funcionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de las políticas de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
8. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998, se reincorporaron a la vida civil y por sus actividades políticas, sociales, periodísticas, humanitarias o profesionales tienen un nivel de riesgo extraordinario o extremo. (Ministerio del Interior y de Justicia de la Republica de Colombia, 2010, p. 17)

Por otro lado, el (Departamento Administrativo de Seguridad- DAS, 2004) prestaban las medidas de protección y prevención de acuerdo a las funciones establecidas en el Decreto 643 de 2004:

#### **Cuadro 2. Decreto 643 de 2004**

##### **Decreto 643 de 2004**

Artículo 2o. Funciones generales. <Entidad suprimida por el artículo 1 del Decreto 4057 de 2011> El Departamento Administrativo de Seguridad tendrá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: (párr. 3)

[...]

14. Brindar seguridad al Presidente de la República y su familia, Vicepresidente y su familia, Ministros y ex Presidentes de la República; la información relacionada con su seguridad tiene reserva legal. [...] (p. 17).

Parágrafo. Para los efectos de la seguridad que deba darse a personas y dignatarios, distintas de los previstos en el numeral 14 de este artículo, que requieran la protección del Estado, deberá concertarse la asunción de dicha función por parte de otros organismos estatales que desarrollen funciones de protección. El Departamento Administrativo de Seguridad continuará prestando tales servicios hasta que sean asumidos por otras entidades, de acuerdo con los estudios de riesgo correspondientes. (p. 20) [...]

Artículo 11. Oficina de protección especial. <Entidad suprimida por el artículo 1 del

### Decreto 643 de 2004

Decreto 4057 de 2011> Son funciones de la Oficina de Protección Especial, las siguientes:

1. Dirigir y coordinar los servicios encaminados a proteger al Presidente de la República y su familia, al Vicepresidente y su familia, Ministros y ex Presidentes de la República, contra riesgos, peligros o amenazas a su vida e integridad personal.
2. Dirigir y coordinar los servicios encaminados a proteger al Director y su familia, Subdirector y su familia y demás funcionarios de la institución que así lo requieran, de acuerdo con el estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza a su vida e integridad personal.
3. Dirigir y coordinar los servicios encaminados a proteger a las personas a las que hace referencia el parágrafo del artículo 2o del presente decreto.
4. Dirigir y coordinar la asignación o retiro de los esquemas de protección, con base en el resultado del estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza.
5. Controlar el adecuado desarrollo de las funciones de Policía Judicial al interior de la dependencia.
6. Formular y ejecutar los planes de seguridad física para proteger las instalaciones del Departamento y las personas e información que en ellas se encuentren, de acuerdo con las directrices fijadas por la Dirección del Departamento.
7. Ejecutar el Plan Estratégico Institucional y formular y ejecutar los planes de acción que se requieran, de acuerdo con la naturaleza, objetivo y funciones.
8. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia. (p. 88)

Por medio del Decreto 4912 de 2011 se reglamentó las funciones de la UNP, sin embargo, este fue modificado por el Decreto 1225 de 2015 y posteriormente fue derogado por el Decreto 1066 de 2015, el cual unificó la normatividad que rige el Ministerio del Interior.

#### **2.1.2 Misión y visión**

La Unidad Nacional de Protección desde su creación estableció cuál sería su misión y visión, se encuentran en la página web, <http://www.unp.gov.co/quienessomos>:

### **2.1.2.1 Misión**

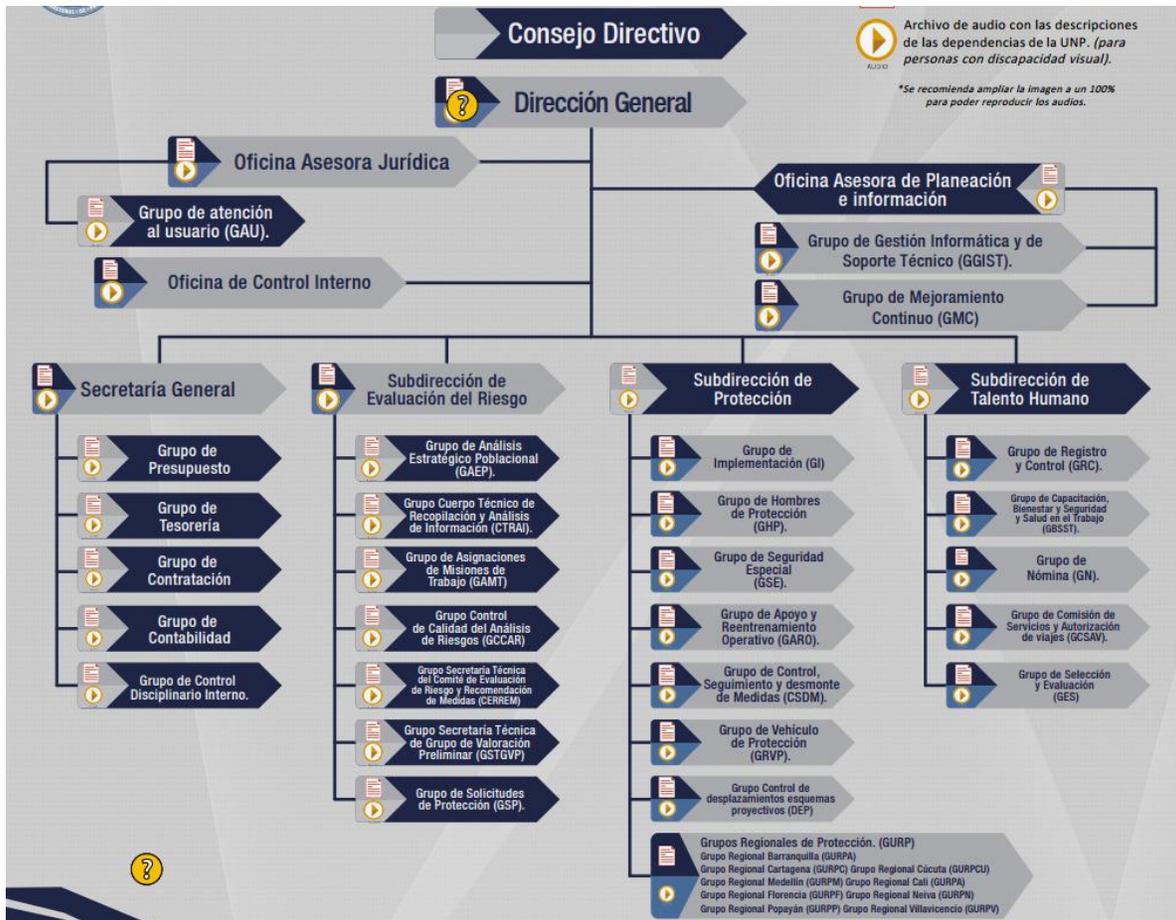
La Unidad Nacional de Protección es un organismo de seguridad del Orden Nacional adscrita al Ministerio del Interior, encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo (Unidad Nacional de Protección, 2014, p. 1).

### **2.1.2.2 Visión**

Para el año 2019, la Unidad Nacional de Protección, se consolidará como un organismo de seguridad del Estado que a través de una gestión efectiva e idónea, implementa las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal, obteniendo altos estándares de servicio y atención a las personas, colectivos y grupos en situación de riesgo extraordinario o extremo, o en virtud de su cargo, con el ánimo de alcanzar indicadores de confianza superiores y reconocimiento internacional en materia de garantía de estos derechos. (Unidad Nacional de Protección, 2014, p. 1).

Es necesario la creación de la metodología que busca articular el estudio de nivel de riesgo y la implementación de las medidas de protección con el objetivo cumplir con la misión y visión de la Unidad Nacional de Protección creando una ruta única para salvaguardar la vida, seguridad e integridad de las personas vulnerables.

La estructura organizativa está compuesta por el Consejo Directivo, La Dirección General, Oficina Asesora Jurídica, Oficina Asesora de Planeación e Información, Oficina de Control Interno, Subdirección de Evaluación de Riesgo, Subdirección de Protección, Secretaria General y Subdirección de Talento Humano, como se muestra en la Figura 1.



**Figura 1. Estructura Organizativa**

Fuente: (UNP, 2016)

El Proyecto se desarrollará desde la Dirección General de la UNP con apoyo de la Oficina Asesora de Planeación e Información. Sin embargo, no existirá ninguna reorganización de la UNP, se mantendrá la que hasta el momento se encuentra, de igual forma, es necesario el apoyo en información de las demás áreas especialmente de la Subdirección de Protección y la Subdirección de Evaluación de Riesgo

### 2.1.2.3 Productos que ofrece

La UNP o la Policía Nacional de acuerdo a las competencias, realiza el estudio de evaluación de riesgo de la población objeto del programa de prevención y protección. Esta ruta de protección inicia a solicitud de la parte interesada o de

oficio, la realiza personal preparado –analistas de riesgo- y termina con la ponderación de riesgo.

Implementación de medidas de protección, siempre y cuando, el resultado del estudio de nivel de riesgo pondere un nivel de riesgo extraordinario o extremo, las medidas de protección pueden ser: chaleco antibalas, medio de comunicación o esquemas de protección, entre otros.

#### **2.1.2.4 Funciones**

##### **2.1.2.4.1 Funciones Subdirección de Evaluación de Riesgo**

La Subdirección de Evaluación de Riesgo es la encargada primordialmente como su nombre lo indica de organizar al grupo de analista que adelantan los Estudios de Evaluación de Riesgo, sin embargo, cuenta con otras funciones establecidas en el Decreto 4065 de 2011:

#### **Cuadro 3. Decreto 4065 de 2011**

<b>Decreto 4065 de 2011</b>
<p>Artículo 16. Funciones de la subdirección de evaluación del riesgo. Son funciones de la Subdirección de Evaluación del Riesgo, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Desarrollar la valoración del riesgo, con el fin de identificar de forma oportuna y con enfoque diferencial los niveles de riesgo de personas, grupos y comunidades de acuerdo a las poblaciones objeto de los programas de protección a cargo de la Entidad.</li><li>2. Planificar y desarrollar metodologías y estrategias, en materia de evaluación de los niveles de riesgo de 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.</li><li>3. Realizar el análisis y seguimiento de los documentos e informes de entidades y organismos gubernamentales y no gubernamentales de carácter nacional e internacional, sobre la situación de riesgo de personas, grupos y comunidades que sirvan de insumo para la valoración del riesgo.</li><li>4. Adelantar acciones para establecer y mantener un canal abierto de comunicación con los representantes de los diferentes grupos de las poblaciones objeto de los programas de protección o con cualquier otra instancia, que aporte información para la valoración del riesgo.</li><li>5. Apoyar a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en la realización de diagnósticos focalizados de riesgo, la proyección de escenarios de riesgo, la definición</li></ol>

### **Decreto 4065 de 2011**

de planes de prevención y contingencia, y la implementación y el seguimiento de las medidas de prevención a que haya lugar, en el marco de las competencias institucionales, con la participación de las autoridades competentes de los diferentes niveles territoriales, y las comunidades involucradas.

6. Mantener actualizado el sistema de información de protección en lo de su competencia.
7. Reevaluar, una vez al año, los niveles de riesgo de las personas beneficiarias de los programas de protección, mediante la actualización de la evaluación del riesgo, o antes si se presentan hechos sobrevivientes que varíen el riesgo.
8. Dar traslado de inmediato a la Subdirección de Protección de los casos de la población en situación de desplazamiento forzado, que cumplan con los requisitos de gravedad e inminencia, para la activación de la presunción Constitucional de Riesgo.
9. Prestar asistencia psicológica primaria, cuando lo requieran, a las personas que solicitan medidas de protección.
10. Proteger la información, los datos y los sistemas informáticos a cargo de la Subdirección de los atentados contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad.
11. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
12. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
13. Presentar a la Secretaría General el plan de necesidades logísticas y de recursos para el funcionamiento de la dependencia.
14. Las demás funciones que le sean asignadas inherentes a la naturaleza de la dependencia. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011, p. 7-8).

#### **2.1.2.4.2 Funciones Subdirección de Protección**

Adicionalmente, es importante tener en cuenta cuales son las funciones legales establecidas en el Decreto 4065 de 2011 de la Subdirección de Protección:

#### **Cuadro 4. Decreto 4065 de 2011 de la Subdirección de Protección**

<b>Decreto 4065 de 2011 de la Subdirección de Protección</b>
<p>Artículo 17. Funciones de la subdirección de protección. Son funciones de la Subdirección de Protección, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Diseñar, formular y ejecutar, en coordinación con la Policía Nacional y otras entidades estatales competentes, medidas y mecanismos relacionados con la protección de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo y en razón de su cargo.</li><li>2. Recomendar al Director de la Unidad la adopción de medidas iniciales o transitorias de protección, para los casos que cumplan con los requisitos de gravedad e inminencia.</li><li>3. Recomendar al Director de la Unidad las medidas de protección para los casos de la población en situación de desplazamiento forzado, que cumplan con los requisitos de gravedad e inminencia, para la activación de la presunción Constitucional de Riesgo.</li><li>4. Implementar las medidas de protección adoptadas por el Director de la Unidad a partir de las recomendaciones del Comité de Reglamentación y Evaluación del Riesgo (CRER), o quien haga sus veces.</li><li>5. Disponer de los recursos logísticos de la Unidad para el correcto funcionamiento del Programa, en coordinación con la Secretaría General.</li><li>6. Hacer seguimiento a la implementación de las medidas de protección para personas que, con ocasión de su cargo, estén bajo la protección de la Policía Nacional, y brindar los recursos/apoyos logísticos necesarios conforme el alcance de las responsabilidades de la Unidad.</li><li>7. Hacer seguimiento a las medidas de protección en términos de la oportunidad, idoneidad y eficacia, así como de su uso por parte de los beneficiarios y, en caso de que se requiera, formular un plan de mejoramiento con las otras dependencias de la Unidad, participando en su implementación.</li><li>8. Presentar los informes que se requieran en el marco de su competencia.</li><li>9. Mantener actualizado el sistema de información de protección en lo de su competencia.</li><li>10. Mantener canales fluidos de comunicación con las poblaciones objeto de los programas de protección y dar respuesta oportuna a sus inquietudes.</li><li>11. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.</li><li>12. Proteger la información, los datos y los sistemas informáticos a cargo de la Subdirección de los atentados contra la confidencialidad, la integridad y la</li></ol>

<b>Decreto 4065 de 2011 de la Subdirección de Protección</b>
<p>disponibilidad.</p> <p>13. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.</p> <p>15. Presentar a la Secretaría General el plan de necesidades de la dependencia.</p> <p>16. Las demás funciones que le sean asignadas inherentes a la naturaleza de la dependencia. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011, p. 8-9).</p>

### **2.1.2.5 Población Objeto del Programa de Prevención y Protección**

La Unidad Nacional de Protección cuenta con dos tipos de población objeto; la primera de ella es de acuerdo al cargo y la segunda en virtud del riesgo.

#### **Cuadro 5. Decreto 1066 de 2015**

<b>Decreto 1066 de 2015</b>
<p>Artículo 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. Son personas objeto de protección en virtud del cargo.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar.</li> <li>2. Vicepresidente de la República de Colombia y su núcleo familiar.</li> <li>3. Los Ministros del Despacho.</li> <li>4. Fiscal General de la Nación.</li> <li>5. Procurador General de la Nación.</li> <li>6. Contralor General de la República.</li> <li>7. Defensor del Pueblo en el orden nacional.</li> <li>8. Senadores de la República y Representantes a la Cámara.</li> <li>9. Gobernadores de Departamento.</li> <li>10. Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura.</li> <li>11. Alcaldes distritales y municipales.</li> </ol> <p>El Artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015 enumera la población la cual es objetivo del programa de protección en razón al cargo, como se puede evidenciar se enmarcan todos estos dentro del concepto de servidores públicos.</p> <p>Con el objetivo de aclarar la definición de la norma “Protección de personas en virtud del cargo”, se debe analizar en concordancia con el objetivo del Programa de</p>

### **Decreto 1066 de 2015**

Prevención y Protección establecido en el Artículo 2.1.4.1.2. de la misma norma, la cual establece:

Artículo 2.4.1.2.1. Objeto. 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 como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.

En conclusión, aun cuando la norma determine que los servidores públicos enumeradas en el Artículo anteriormente transcrito, esto no quiere decir que por el simple hecho de tomar posesión del cargo será acreedor de medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de protección, por el contrario, es necesario adelantar el estudio de nivel de riesgo.

Adicionalmente este artículo crea una serie de criterios para la implementación de las medidas de protección:

#### **Cuadro 6. Artículo 2.4.1.2.7 Protección de personas en virtud del cargo**

##### **Artículo 2.4.1.2.7 Protección de personas en virtud del cargo**

(...)

Parágrafo 1. La protección de los ex presidentes y ex vicepresidentes de la República de Colombia, su cónyuge supérstite, hijos y familiares estará a cargo de la Policía Nacional y de la Unidad Nacional de Protección, con arreglo a lo dispuesto en el Decreto 1700 de 2010, o la norma que lo modifique o compile.

Parágrafo 2. La protección de las personas mencionadas en los numerales 1 al 9 será asumida por la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección. La asignación de los recursos físicos será asumida por la entidad o corporación a la cual estos se encuentran vinculados.

Parágrafo 3. Para la protección de las personas mencionadas en los numerales 1 y 2 de este artículo, la Secretaría para la Seguridad Presidencial seleccionará el personal de la Unidad Nacional de Protección.

Parágrafo 4. La protección de las personas mencionadas en los numerales 10 y 11 será asumida por la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, así: la Policía Nacional asignará los hombres o mujeres que adelantarán actividades de protección y la Unidad Nacional de Protección los recursos físicos y los escoltas, en aquellos casos en que se implementen esquemas de protección con vehículo; siempre y cuando la entidad o corporación a la cual se encuentran vinculados, certifique no contar con las apropiaciones presupuestales correspondientes para la

#### **Artículo 2.4.1.2.7 Protección de personas en virtud del cargo**

adquisición de recursos físicos.

Parágrafo 5º. Servicio Extraordinario de Protección. La Policía Nacional, a través de la Dirección de Protección y Servicios Especiales, adoptará medidas transitorias de protección a Jefes de Estado y Jefes de Gobierno de visita en el país, así como a representantes de la Misión Diplomática en cumplimiento de funciones propias, previa solicitud que para el efecto tramitará la Presidencia de la República o el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Parágrafo 6. El Director de la Unidad Nacional de Protección reglamentará, mediante protocolos, la asignación de medidas de seguridad a los servidores de la Unidad Nacional de Protección que este determine.

Parágrafo 7. La protección de los embajadores y cónsules extranjeros acreditados en Colombia estará a cargo de la Policía Nacional en lo que concierne a la asignación de los hombres o mujeres de protección, para lo cual se tendrán en cuenta criterios de reciprocidad y acuerdos generales o específicos de cooperación en temas de seguridad. El suministro de los recursos físicos estará a cargo de cada misión diplomática.

Parágrafo 8. El Director General de la Policía Nacional de Colombia organizará internamente la asignación de medidas de protección para los Oficiales Generales activos, retirados y demás servidores de la Institución que así lo requieran. Así mismo, el Comandante General de las Fuerzas Militares organizará internamente el tema en relación con los miembros de las Fuerzas Militares en servicio activo o en retiro que lo necesiten.

Parágrafo 9. La protección de las autoridades religiosas será asumida por la Policía Nacional y los recursos físicos estarán a cargo de la congregación religiosa correspondiente.

Parágrafo 10. La adopción de medidas de protección para el núcleo familiar de las personas mencionadas en el presente artículo, dependerá del resultado de la respectiva evaluación de riesgo que realice la Policía Nacional a cada miembro del núcleo familiar de forma individual, para lo cual se tendrá en cuenta la existencia del nexo causal entre el nivel de riesgo y el cargo del protegido o solicitante.

Personas protegidas en virtud del riesgo:

#### **Cuadro 7. Artículo 2.4.1.2.6**

<b>Artículo 2.4.1.2.6</b>
Artículo 2.4.1.2.6. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Son objeto de protección en razón del riesgo:  (...)  10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional.  11. Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.  (...)  15. Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.

#### **2.1.3 Procedimiento e implementación de medidas de protección**

El Artículo 2.4.1.2.43 del Decreto 1066 de 2015 establece el procedimiento para adelantar el estudio de nivel de riesgo de los servidores públicos enunciados en el Artículo 2.4.1.2.7. del mismo Decreto.

#### **Cuadro 8. Artículo 2.4.1.2.43 del Decreto 1066 de 2015**

<b>Artículo 2.4.1.2.43 del Decreto 1066 de 2015</b>
Artículo 2.4.1.2.43. Procedimiento para la implementación de las medidas de protección para personas en razón del cargo. El procedimiento para la implementación de las medidas de protección para personas en razón del cargo, consta de las siguientes etapas:  1. Identificación y verificación de la calidad del protegido por parte de la Policía Nacional.

**Artículo 2.4.1.2.43 del Decreto 1066 de 2015**

2. Evaluación de riesgo.

3. Implementación de la medida por parte de la Policía Nacional y coordinación con la Unidad Nacional de Protección en relación con el suministro de recursos físicos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.4.1.2.7 del presente Decreto.

4. Supervisión del uso de la medida.

5. Notificación de la finalización de la medida una vez el protegido se separe del cargo.

Parágrafo 1. La Policía Nacional adelantará la evaluación de riesgo exclusivamente en relación con las personas mencionadas en el artículo 2.4.1.2.7 del presente Decreto y reglamentará internamente el procedimiento para el cumplimiento de las funciones definidas en la presente norma.

Parágrafo 2. La Policía Nacional podrá adoptar de manera preventiva y con carácter transitorio las medidas de protección que se estimen pertinentes cuando quiera que existan elementos de juicio que permitan determinar la existencia de un riesgo inminente contra la vida, integridad, libertad o seguridad personal del solicitante de que trata el artículo 2.4.1.2.7, debiendo dar inicio de manera inmediata al procedimiento de evaluación del riesgo que permitirá ratificar, modificar o finalizar las medidas adoptadas inicialmente.

Parágrafo 3 El procedimiento de evaluación del riesgo establecido en el presente artículo, se realizará una vez al año o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación en la ponderación del riesgo. En todo caso la persona estará obligada a facilitar a la Policía Nacional la realización de todas las etapas del procedimiento en mención.

Parágrafo 4. Las medidas de protección podrán ser finalizadas con la separación del cargo, sin que para ello se requiera de una nueva evaluación del riesgo

Más adelante, el mismo artículo determina los criterios para la implementación de las medidas de protección a los funcionarios públicos:

**Cuadro 9. Artículo 2.4.1.2.6. Protección de personas en virtud del riesgo**

**Artículo 2.4.1.2.6. Protección de personas en virtud del riesgo**

(...)

Parágrafo 1. La protección de las personas mencionadas en los numerales 1 a 14 será asumida por la Unidad Nacional de Protección.

Parágrafo 2. La protección de las personas mencionadas en el numeral 15 será asumida por la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, así: La Policía Nacional asignará los hombres o mujeres que adelantarán actividades de protección

#### **Artículo 2.4.1.2.6. Protección de personas en virtud del riesgo**

y la Unidad Nacional de Protección de manera subsidiaria, los recursos físicos y los escoltas, en aquellos casos en que la entidad correspondiente a la que pertenece el respectivo funcionario, no cuente con los medios o partidas presupuestales necesarias. Las medidas de protección serán adoptadas por la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección sólo en los casos en que las entidades a las que están vinculados los servidores públicos hayan agotado los mecanismos internos necesarios e idóneos para preservar la seguridad de sus funcionarios.

Parágrafo 3. Seguridad de diputados y concejales en zonas rurales. El Comando General de las Fuerzas Militares asignará responsabilidades concretas a los Comandantes de Fuerza en la ejecución de acciones colectivas que permitan proteger la vida e integridad personal de los diputados y concejales en zonas rurales.

Parágrafo 4. Todos los servidores públicos pondrán en conocimiento situaciones de riesgo o amenaza contra las personas objeto del Programa de Protección, de manera urgente, por medio físico, vía telefónica o correo electrónico a la Unidad Nacional de Protección y a las demás entidades competentes, con el fin de activar los procedimientos establecidos en los programas de protección o para el despliegue de actividades tendientes a preservar la seguridad de las personas por parte de la Fuerza Pública.

(...)

Las normas anteriormente transcritas establecen los criterios básicos y generales para adelantar el estudio de nivel de riesgo de los servidores y ex servidores Públicos, los cuales deben tenerse en cuenta para el desarrollo del presente proyecto.

Adicionalmente, el Artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066 de 2015 establece el procedimiento básico establecido para adelantar el Estudio de nivel de riesgo:

#### **Cuadro 10. Artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066 de 2015**

##### **Artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066 de 2015**

Artículo 2.4.1.2.40. Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.
2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del

**Artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066 de 2015**

programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.

3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – Ctrai.
4. Presentación del trabajo de campo del Ctrai al Grupo de Valoración Preliminar.
5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.
6. Valoración del caso por parte del Cerrem.
7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.
8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.
9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entrega de estas al protegido.
10. Seguimiento a la implementación.
11. Reevaluación.

Parágrafo 1. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.

Parágrafo 2. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

Parágrafo 3. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Cerrem cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

Parágrafo 4. Los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar.

Es importante tener en cuenta que el Artículo 8 del Decreto 567 de 2016, modifica el Artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015, incorporando como

causal de finalización de medidas de protección el vencimiento del periodo, dejación del cargo o variación de población objeto por la cual fue adoptada la medida o su prórroga:

Artículo 2.4.1.2.46. Finalización de medidas de protección. Respectivo Comité recomendará al Director de Unidad Nacional de Protección, al Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, o al respectivo comandante, finalización de las medidas de protección, en los siguientes casos:

(... )

5. Vencimiento período, dejación del cargo, o variación de población objeto por la cual fue adoptada la medida o su prórroga.

(... )

6. Por imposición de sanción de destitución en proceso disciplinario debidamente ejecutoriado para el caso de funcionarios públicos o por pérdida investidura debidamente ejecutoriada. (Congreso de la Republica, 2015)

Finalmente, el Director de la Unidad Nacional de Protección cuenta con la potestad de adoptar medidas de protección de forma provisional a personas que lo ameriten, sin que medie estudio de nivel de riesgo.

Artículo 2.4.1.3.4. Medidas de Emergencia. En casos de riesgo inminente y excepcional, el director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de evaluación de riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para las personas beneficiarias del Programa Especial de Protección Integral e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso.

Es importante tener en cuenta que el Artículo 2.4.1.3.4 del Decreto 1066 de 2015 presenta dos situaciones diferentes: la primera de ellas, es en los casos que se presente un riesgo inminente y excepcional de un persona a la que no se le ha adelantado estudio de evaluación de riesgo, el Director cuenta con la discrecionalidad de implementar medidas de protección de forma provisional, sin embargo, una vez se adelante la adopción de medidas de protección se deberá dar inicio a la ruta de evaluación de riesgo. Por otro lado, presenta el caso en el cual se determina la necesidad de implementar medidas de protección para aquellas personas que cuentan con un estudio de evaluación de riesgo vigente (1 año), caso en el cual se deberá presentar el caso al Comité Especial (se entenderá que CERREM hace referencia a comité especial en el caso de los servidores públicos) y de igual forma se dará inicio a la reevaluación de riesgo por hechos sobrevivientes (parágrafo 2 Artículo 2.4.1.2.40 decreto 1066 de 2015).

## **2.2 Teoría de Administración de Proyectos**

### **2.2.1 Proyecto**

- ¿Qué es un Proyecto?

El proyecto lo define el PMI (2013), como: “Un proyecto es un esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto, servicios o resultado único”.  
(p.3)

- ¿Cuáles son las características del proyecto?

Las siguientes son las características de un proyecto:

- Temporal
- Resultado único.
- Elaboración progresiva.
- ¿Cuándo termina un proyecto?
- Cuando se logran los objetivos.
- Imposibilidad de alcanzar los objetivos.
- La necesidad no existe o termina.

Cuando en los proyectos se identifica la necesidad, se establecen objetivos SMART, un nombre adecuado, se establecen los entregables y se identifican a los interesados el porcentaje de éxito es superior, sin embargo, un gran porcentaje de los proyectos no llegan a su fin o si se culminan, el costo es mucho mayor que el presupuestado. Algunas de las razones por las cuales fracasan (PMI, 2013):

- No se emplean matrices
- Mala planificación
- Mala definición del alcance
- No se realiza revisiones periódicas
- No se realizan herramientas o metodología
- No apoyo de alta gerencia
- Pruebas inadecuadas

Finalmente es necesario diferenciar los proyectos de los trabajos operativos, estos últimos son continuos y su resultado es repetitivo, mientras que los proyectos siempre se desarrollan en un tiempo determinado y el resultado es único.

### **2.2.2 Administración de proyectos**

Administración de proyectos es definido por el (PMI, 2013), como: “aplicación de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas a las actividades del proyecto para cumplir con los requerimientos del proyecto”. (p. 2)

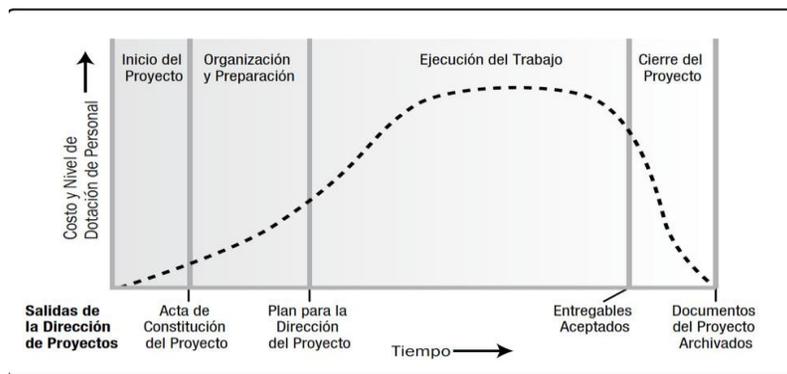
(Project Management Institute, 2005) en su enciclopedia en línea define la administración de proyectos como la disciplina que se encarga de definir y alcanzar objetivos optimizando el uso de recursos: tiempo, dinero, la gente, espacio, etc. (Revista Digital Universitaria et al., 2006).

### **2.2.3 Ciclo de vida de un proyecto**

La Guía del PMBOK (citado por PMP, s.f.), define de ciclo de vida del proyecto, como:

“El ciclo de vida de un proyecto es la serie de fases por las que atraviesa un proyecto desde su inicio hasta su cierre. Las fases son generalmente secuenciales y sus nombres y números se determinan en función de las necesidades de gestión y control de la organización u organizaciones que participan en el proyecto, la naturaleza propia del proyecto y su área de aplicación. Las fases se pueden dividir por objetivos funcionales o parciales, resultados o entregables intermedios, hitos específicos dentro del alcance global del trabajo o disponibilidad financiera. [...] Las fases son generalmente acotadas en el tiempo, con un inicio y un final o punto de control”. (PMP, s.f., p. 1)

El ciclo de vida de cada proyecto es diferente, depende de los entregables, actividades e hitos que se pretendan desarrollar, sin embargo, siempre tendrá un punto de inicio y un punto final, los cuales definen el marco del desarrollo del mismo. La estructura genérica se divide en inicio del proyecto, organización y preparación, ejecución del trabajo y cierre del proyecto



**Figura 2. Niveles Típicos de Costos y Dotación de Personal en una Estructura Genérica del Ciclo de Vida del Proyecto**

Fuente: (PMP, s.f.)

Al inicio del ciclo de vida del proyecto los costos son bajos y el riesgo es alto por la incertidumbre que se tiene sobre el desarrollo del proyecto, sin embargo, una vez se va desarrollando se invierten esas variables el riesgo disminuye teniendo en cuenta que ya se tiene mayor conocimiento sobre el desarrollo del

proyecto y el costo aumenta, como lo muestra la figura 3. Es importante reiterar que son posturas generales, puede existir situaciones en las cuales sea necesaria una inversión fuerte en el desarrollo del proceso y cambiaría las circunstancias en el del mismo.



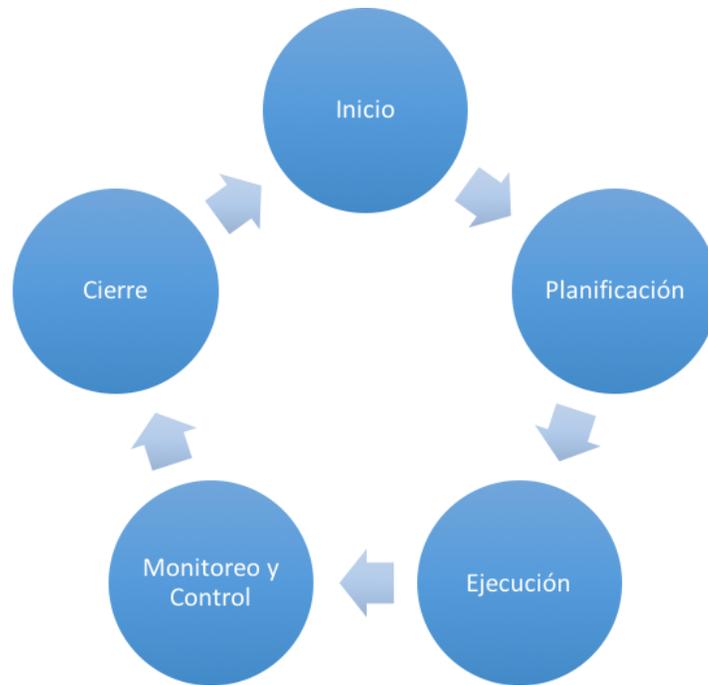
**Figura 3. Impacto de las variables en función del tiempo del proyecto (CMAPS)**

Fuente: (Reyes, 2016).

#### **2.2.4 Procesos en la administración de proyectos**

El (PMI, 2013) establece que el ciclo de vida de los proyectos se encuentra dividido en cinco procesos, sin embargo, afirma que no todos los proyectos deban contar con cada uno de ellos, es posible que bajo circunstancias de excepcionalidad puedan presentarse proyectos que no requieran las cinco etapas. Esta actividad puede ser que se repitan dentro de cada una de las fases y no obligatoriamente son secuenciales

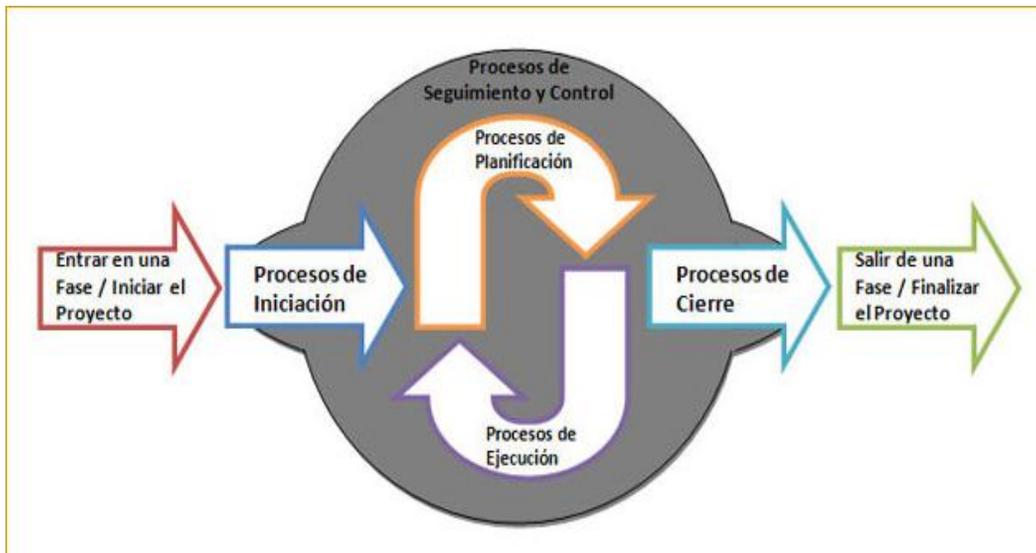
Los cinco grupos de procesos del proyecto son: Inicio, planificación, ejecución, monitoreo y control y cierre, como lo muestra la figura 4.



**Figura 4. Grupos de procesos en la Administración de Proyecto**

Fuente Elaboración propia.

- Grupo de procesos de iniciación: es el primer grupo de procesos, tiene como fin autorizar el inicio del proyecto o una fase de este.
- Grupo de procesos de planificación: El (PMI, 2013) define la planificación como: Aquellos procesos requeridos para establecer el alcance del proyecto, refinar los objetivos y definir el curso de acción requerido para alcanzar los objetivos propuestos del proyecto.
- Grupo de procesos de ejecución: dirige y gestiona la ejecución del proyecto
- Grupos de procesos de control y seguimiento: una vez se desarrolle el proyecto o las fases del proyecto es necesario realizar una verificación del mismo, por medio de la cual se contrarrestará lo planificado con lo ejecutado y si es necesario se realizarán las acciones correctivas.
- Grupo de proceso de cierre: parte final del proyecto o una fase del mismo.



**Figura 5. Relación de los grupos de procesos de un proyecto**

Fuente: (Ahullana, s.f.)

**2.2.5 Áreas del conocimiento de la administración de proyectos:** la Guía del PMBOK (PMI, 2013), define cada área de conocimiento y establece sus componentes:

- **Administración de la integración de proyectos:** Se refiere los procesos y actividades que integran la dirección de proyectos, con el objetivo de ser coordinada apropiadamente. Lo integran:

- Desarrollar el acta de proyecto.
- Desarrollar el plan de dirección de proyecto.
- Dirigir y gestionar la ejecución del proyecto.
- Monitorear y controlar el trabajo del proyecto.
- Realizar el control integrado de cambios.
- Cerrar el proyecto o fase.

- **Administración del alcance del proyecto:** incluye los procesos necesarios para garantizar que el proyecto incluya todo el trabajo requerido. Se

compone de los siguientes procesos:

- Planificar la gestión del alcance.
- Recopilar los requisitos.
- Definir el alcance.
- Crear la estructura de desglose de trabajo
- Valida el alcance
- Controlar el alcance.

• **Administración del tiempo del proyecto:** el proyecto se desarrolla en un tiempo determinado y en el área de tiempo se busca que se cumpla con el cronograma. Incluye las siguientes actividades:

- Planificar la gestión del cronograma
- Definir las actividades
- Secuenciar las actividades
- Estimar los recursos para las actividades
- Estimar la duración de las actividades
- Controlar el cronograma

• **Administración de los costos del proyecto:** Busca que se cumpla el proyecto con el presupuesto establecido. Se compone por:

- Planificar la gestión de costos.
- Estimar los costos.
- Determinar el presupuesto.
- Controlar los costos.

- **Administración de la calidad del proyecto:** Se refiere los procesos necesarios para satisfacer la necesidad por la cual fue creado y cumplir las expectativas del cliente. Se compone de los siguientes procesos:

- Planificar la gestión de calidad
- Realizar el aseguramiento de calidad.
- Realizar el control de calidad.

- **Administración de los recursos humanos del proyecto:** hace referencia al equipo del proyecto. Consiste en:

- Planificación de los recursos humanos.
- Adquirir el equipo de proyecto.
- Desarrollar el equipo de proyecto
- Gestionar el equipo de proyecto.

- **Administración de las comunicaciones del proyecto:** Se refiere los procesos requeridos para asegurar la generación, recopilación, distribución, almacenamiento, recuperación y disposición de la información de proyectos para que sea disponible para futuras ocasiones. Consiste:

- Planificación de la gestión de las comunicaciones.
- Administrar las comunicaciones.
- Controlar las comunicaciones.

- **Administración de riesgo del proyecto:** Todos los proyectos conllevan riesgos, estos riesgos deben ser identificados, gestionados, controlados y realizar el seguimiento debido para su corrección. Consiste:

- Planificación de gestión de riesgos
- Identificación de riesgos

- Análisis cualitativo de riesgos
- Análisis cuantitativo de los riesgos
- Planificación de la respuesta de los riesgos
- Control de riesgos

• **Administración de las adquisiciones del proyecto:** Se refiere los procesos de compra de productos, servicios o resultados necesarios para el proyecto. Lo componen:

- Plan de gestión de las compras
- Realizar las compras
- Controlar las compras
- Cerrar las compras.

• **Administración de los interesados del proyecto:** se busca identificar las personas interesadas directa e indirectamente en el proyecto. Consiste en:

- Identificar los interesados.
- Planificar la gestión de los interesados.
- Gestionar el compromiso de los interesados
- Controlar el compromiso de los interesados.

## **2.3 Desarrollo de las funciones de la Unidad Nacional de Protección**

### **2.3.1 Estudio de Evaluación de riesgo – EVR**

El Decreto 1066 de 2015 definió el estudio de evaluación de riesgo como: Es el resultado del análisis técnico de seguridad sobre la gravedad e inminencia de la amenaza en que se encuentra una persona natural, familia o grupo de personas, así como de las condiciones particulares de vulnerabilidad que les afectan, en

relación directa con la amenaza. El Estudio de nivel de riesgo tomará en consideración los factores de diferenciación determinados en el presente decreto, con el fin de que las entidades encargadas adopten medidas que no sólo contrarresten o mitiguen la amenaza sino que adicionalmente disminuyan los factores de vulnerabilidad de la víctima o testigo y potencien sus capacidades, individuales, grupales o comunitarias y les garanticen mecanismos de participación, de conformidad con la Sentencia T-496 de 2008. (Ministerio del Interior, 2015)

La Subdirección de Evaluación de Riesgo es la competente para adelantar dichos estudios, esta es la dependencia que se encuentra a cargo del analista, ya sean de planta de la Unidad Nacional de Protección o miembros activos de la Policía Nacional.

El Estudio de Nivel de Riesgo es prerrequisito para la implementación de las medidas de protección, es importante tener en cuenta que el resultado del estudio de nivel de riesgo puede ser: ordinario, extraordinario y extremo.

- Ordinario (0%-49%): este es el riesgo que toda persona debe soportar por el simple hecho de vivir en sociedad, por lo cual no es posible implementar medidas de protección.

- Extraordinario (50%-79%): es aquel riesgo que supera al hecho de vivir en sociedad y el Estado se encuentra en la obligación de implementar medidas de protección para preservar la seguridad.

- Extremo (80%-100%): es el riesgo donde se encuentra comprometida la seguridad del peticionario, especialmente cuando ya se han realizado hechos materiales que afecten su seguridad, pero no se ha materializado el resultado final dañino.

Teniendo en cuenta la escala anteriormente establecida se determina de acuerdo a la matriz las medidas de protección (porcentaje), siempre y cuando se encuadren en una ponderación extraordinario o extremo.

La matriz de riesgo, fue creada por la Corte Constitucional y se desarrolla en cada estudio de nivel de riesgo, el analista tiene la labor de construirla de acuerdo a la información de cada caso y se divide en tres aspectos fundamentales: riesgo directo, amenaza y contexto. Sin embargo, en algunos casos es indispensable tener enfoques especiales como cuando el servidor público ostenta la calidad de mujer o de grupos minoritarios, étnicos, negritudes, entre otros.

Es importante aclarar que la Policía Nacional no cuenta con esta matriz de riesgo, por lo cual cuando es competencia de ellos adelantar el estudio de nivel de riesgo solo categorizan como ordinario o extraordinario.

### **2.3.2 Implementación de las medidas de protección**

Una vez el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos recomienda las medidas de protección pertinentes en los casos de la población objeto del programa de prevención y protección de acuerdo a la matriz arrojada por el estudio de evaluación de riesgo o a la información suministrada por la Policía Nacional como resultado del estudio de evaluación de riesgo, se debe informar a la Subdirección de Protección con el objetivo de realizar las gestiones administrativas pertinentes para la implementación de las medidas de protección.

## **2.4 Fuentes de Gestión del Riesgo**

La norma ISO 31000 de 2009 define el riesgo como: “el efecto de la incertidumbre en la consecución de los objetivos” (ISO, 2009). La incertidumbre se puede traducir como la falta de certeza sobre algunos resultados.

En la guía de PMBOK establece que: los objetivos de la gestión de los riesgos del proyecto consisten en aumentar la probabilidad y el impacto de los eventos positivos, y disminuir la probabilidad y el impacto de los eventos negativos en el proyecto (PMI, 2013). Los procesos en la Gestión de Riesgo son: Planificar la Gestión de los Riesgos, identificar los riesgos, realizar el análisis cualitativo del riesgo, realizar el análisis cuantitativo de riesgo, planificar la respuesta a los riesgos y por último controlar los riesgos.

Por otro lado, (Lledó, 2013) define el riesgo como: algo desconocido que, si se produce, afecta en forma negativa o positiva los objetivos del proyecto. Por lo tanto, un evento incierto puede ser algo bueno o algo malo. (p. 286) Los riesgos por solo su palabra reflejan una situación negativa, sin embargo, no es verdad, ya que la incertidumbre y la ocurrencia de los riesgos, puede afectar tanto positiva como negativamente la ejecución del proyecto.

Otra definición de COSO (Ambrosone, 2007), define la gestión de riesgos como: "...es un proceso efectuado por el consejo de administración de una entidad, su dirección y restante personal, aplicable a la definición de estrategias en toda la empresa y diseñado para identificar eventos potenciales que puedan afectar a la organización, gestionar sus riesgos dentro del riesgo aceptado y proporcionar una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos". (p. 6)

Después de definir la gestión de riesgo desde diferentes perspectivas, es importante resaltar algunos aspectos importantes:

- El riesgo se encuentra relacionada con la incertidumbre.
- Los riesgos son situaciones desconocidas pero potenciales.
- Los riesgos puedes ocasionar impactos negativos y positivos.

Todas las definiciones traen las características antes descritas, sin embargo, para el desarrollo del siguiente trabajo será pertinente utilizar la definición dada en la Guía del PMBOK, teniendo en cuenta que de forma explícita abarca una de las características más importantes de la gestión de riesgos: la gestión de riesgos, busca disminuir la probabilidad del impacto negativo en el desarrollo del proyecto, sin importar que la incertidumbre pueda tener impacto positivo o negativo. Adicionalmente, la Guía del PMBOK es un estándar de reconocimiento global.

### **3. MARCO METODOLOGICO**

#### **3.1 Fuentes de Información**

Las fuentes de información son “todos los recursos que contienen datos formales, informales, escritos, orales o multimedia”. (Silvestrini & Vargas, 2008, p. 1)

##### **3.1.1 Fuentes primarias**

Las fuentes primarias son definidas como:

Las fuentes primarias contienen información nueva y original, resultado de un trabajo intelectual. Son documentos primarios: libros, revistas científicas y de entretenimiento, periódicos, diarios, documentos oficiales de instituciones públicas, informes técnicos y de investigación de instituciones públicas o privadas, patentes, normas técnicas. (Universidad de Alcalá, s.f., p. 1).

Para el desarrollo del presente documento se utilizará las siguientes fuentes primarias, teniendo en cuenta que son primordiales para desarrollar un trabajo completo y que cumpla con las expectativas: diarios, documentos oficiales de instituciones públicas, tesis, encuestas y periódicos.

El proyecto requiere de forma prioritaria documentos legales, especialmente normatividad como decretos, la Constitución Política e información de los diarios oficiales, de igual forma la recolección de información por medio de las encuestas realizadas al personal que labora en la UNP y los protegidos del programa.

De igual forma, es necesario utilizar tesis de grado de posgrado (especialización o maestría) de otros alumnos a nivel nacional de la facultad de administración de proyectos, como elemento de guía para el desarrollo del presente proyecto.

### 3.1.2 Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias son definidas de la siguiente manera:

Las fuentes secundarias contienen información organizada, elaborada, producto de análisis, extracción o reorganización que refiere a documentos primarios originales. Son fuentes secundarias: enciclopedias, antologías, directorios, libros o artículos que interpretan otros trabajos o investigaciones. (Universidad de Alcalá, s.f., p. 1).

Se utilizarán las siguientes fuentes secundarias: libros, artículos, tesis y bases de datos. Estas últimas, son indispensables teniendo en cuenta que la Unidad Nacional de Protección recopila toda su información en diferentes bases de datos que en este momento se encuentra recopilando en un sistema único.

El resumen de las fuentes de información que se utilizarán en este proyecto se presenta en el Cuadro 11.

**Cuadro 11. Fuentes de Información Utilizadas**

Objetivos	Fuentes de información	
	Primarias	Secundarias
Realizar un análisis de situación sobre los procesos y procedimientos utilizados para la elaboración de los estudios de, con el fin de identificar situaciones críticas para la ruta de protección.	Director de la Unidad Nacional de Protección. Subdirector de la Unidad Nacional de Protección. Oficina Jurídica de la Unidad Nacional de Protección. Decreto 4912 de 2011. Decreto 1225 de 2012. Decreto 1740 de 2011. Ley 1444 de 2011. Decreto 643 de 2004.	Estadísticas de la subdirección de evaluación de Riesgo.
Identificar los procesos y diseñar los procedimientos metodológicos para guiar el accionar de los involucrados en la elaboración de las evaluaciones de riesgo a los Servidores Públicos, siguiendo el enfoque de la dirección de proyectos del PMI.	Decreto 1066 de 2015. Instrucciones de la Subdirección de evaluación de Riesgo. Entrevista de expertos – Analistas de Riesgo. Encuestas a los beneficiarios del programa	Informes estadísticos de la Subdirección de Evaluación de Riesgo.

Objetivos	Fuentes de información	
	Primarias	Secundarias
	de protección.	
Proponer una estrategia de implementación de la metodología para la elaboración de los estudios de nivel de riesgo y la implementación de medidas de protección de los Servidores públicos, para alinearla a la cultura organizacional de la Unidad Nacional de Protección.	Encuesta a los funcionarios del programa de protección. Reuniones con los funcionarios de la UNP.	Guía del PMBOK

### 3.2 Métodos de Investigación

La palabra método se define como “procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla.” (Real Academia Española, 2014, p. 1)

La palabra investigación “tiene por fin ampliar el conocimiento científico, sin perseguir, en principio, ninguna aplicación práctica”. (Real Academia Española, 2014, p. 1)

El método de investigación se define como “una serie de pasos e instrumentos sistemáticos que se desarrollan para llevar al conocimiento científico”. (Ecured, s.f., p. 1)

#### 3.2.1 Método Analítico sintético

Método sintético: el objetivo es unir en una sola fórmula hechos diferentes que se encuentran aislados. El resultado se deberá someter a una prueba teniendo en cuenta que se unen varios elementos diferentes.

Método analítico: se identifican los elementos de un fenómeno y se estudian por separado, se realiza un estudio de una todo a partes, desmembrando o descomponiendo determinado elemento.

En conclusión, se define el método analítico sintético como: Método filosófico

dualista por medio del cual se llega a la verdad de las cosas, primero se separan los elementos que intervienen en la realización de un fenómeno determinado, después se reúnen los elementos que tiene relación lógica entre sí (como un rompecabezas) hasta completar y demostrar la verdad del conocimiento. (Eliseo, 2009).

### **3.2.2 Método inductivo**

Es el método que genera conclusiones generales de las particulares, esto quiere decir que va de lo específico a lo general. Se realiza por medio de la observación (herramienta) de los hechos, el análisis de los mismos, la calificación y finalmente las determinaciones generales.

### **3.2.3 Método de Observación**

El Diccionario de la Real Academia Española define el término observación como: “Acción y efecto de observar”. (Real Academia Española, 2014, p.1) por lo cual es necesario determinar cuál es la definición según el mismo diccionario de esta palabra: “Examinar atentamente”. (Real Academia Española, 2014., p.1)

Estas definiciones no dan una explicación amplia del significado de esta palabra por lo cual es necesario acudir al autor (Jordi Bernardo, citado por Garrido, 2012):

Observar es ponerse delante (eso significa el prefijo ob.) de un objeto, a la vez como esclavo (que éste es el primer significado de la raíz serv.) para serle fiel; y como maestro para poseerlo o conservarlo (que es el segundo significado de la raíz serv.). Observar algo es poner la mirada en ello, considerarlo como objeto. Es un procedimiento empírico por excelencia, el más primitivo y a la vez el más usado. Y es desde finales del siglo XIX, una técnica a la que se ha recurrido de manera cada vez más sistemática. (p.3, 4) El método de Observación es una lectura de la realidad, lo que se encuentra a la vista por medio de una mirada la cual debe analizar lo observado, destruirlo y producir una nueva realidad.

En el cuadro 12, se puede apreciar los métodos de investigación que se van a emplear para el desarrollo de los objetivos definidos para este proyecto.

El método de observación cuenta con las siguientes fases (Benguría, Martín, Valdés, Pastellides, & Gómez, 2010, p. 17-20):

1. Selección y definición de problemas, conceptos e índices:
2. Comprobación de la frecuencia y distribución de los fenómenos.
3. Incorporación de los hallazgos individuales en un modelo de organización.
4. Recolección e interpretación de los datos.

**Cuadro 12. Métodos de Investigación Utilizadas**

Objetivos	Métodos de investigación		
	Método Analítico sintético	Método inductivo	Método de Observación
Realizar un análisis de situación sobre los procesos y procedimientos utilizados para la elaboración de los estudios de riesgo, con el fin de identificar situaciones críticas para la ruta de protección.	La ruta de evaluación de riesgo es un todo, que se encuentra descrita en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, la cual deberá descomponerse para determinar cuáles son los focos de fallas durante el desarrollo de la ruta, con el objetivo que con posterioridad sean evaluadas y controladas.	Se debe realizar una observación de los procedimientos particulares que se están desarrollando actualmente en la Unidad Nacional de Protección y analizar las ventajas y desventajas de los mismos.	La Subdirección de Evaluación de Riesgo debe realizar un proceso de observación y análisis, para determinar los focos de sus problemas, posteriormente analizarlos e informar al nivel directivo por medio de reuniones quincenales.
Identificar los procesos y diseñar los procedimientos metodológicos para guiar el accionar de los involucrados en la elaboración de las evaluaciones de riesgo a los Servidores Públicos, siguiendo el enfoque de la dirección de	Una vez descompuesta la ruta de evaluación de riesgo e identificados los puntos críticos, se propondrá la metodología para reevaluar las dificultades establecidas.	Una vez se identifiquen los procesos, es necesario determinar cuáles son las acciones para la elaboración de la metodología	Identificar por medio de entrevistas y encuestas cual es la metodología pertinente a utilizar.

Objetivos	Métodos de investigación		
	Método Analítico sintético	Método inductivo	Método de Observación
proyectos del PMI.			
Proponer una estrategia de implementación de la metodología para la elaboración de los estudios de nivel de riesgo y la implementación de medidas de protección de los Servidores públicos, para alinearla a la cultura organizacional de la Unidad Nacional de Protección.	Una vez establecida la metodología se realizará un estudio estructurado, con el objetivo de identificar la forma por medio de la cual se llevará a cabo la debida implementación.	Una vez analizados los aspectos particulares, de be implementar la metodología requerida.	Por medio de las reuniones a realizar con el grupo de empleados y contratistas de la UNP se busca que estos realicen las observaciones a la implementación de la nueva metodología, para así cumplir las expectativas.

Fuente: Elaboración propia

### 3.2.4 Herramientas

Las herramientas son un conjunto de instrumentos que se utilizan de forma conjunta para realizar un trabajo y alcanzar un objetivo determinado y producir un producto o servicio.

Teniendo en cuenta que es una herramienta, es posible concluir “que no hay una técnica y/o herramienta única ni especial para una gestión exitosa de un proyecto, sino que se debe conocer las diferentes técnicas y herramientas disponibles, para aplicarlas en las etapas y procesos en que sean más efectivas.” (Núñez, 2013, p. 3)

Es necesario para el desarrollo del presente trabajo el uso sistemático de una serie de herramientas, especialmente las ofrecidas en la Guía del PMBOK (PMI,

2013), como, por ejemplo: matriz FODA, juicio de expertos, técnica de análisis, sistema de reuniones, Informe de desempeño de recursos humanos, procedimiento de aprobación de entregables, entre otros.

Para el desarrollo del presente proyecto de grado se utilizarán las siguientes herramientas de trabajo, las cuales se encuentran definida en la Guía del PMBOK (PMI, 2013):

- Matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas): herramienta de análisis, la cual busca tomar una radiografía de una situación particular, que una vez analizada debe tomar decisiones. (Matriz FODA, s.f.)

- Reuniones: un grupo de personas se concentran para tratar temas del proyecto, con el objetivo de compartir su conocimiento.

- Juicios de expertos: opiniones especializadas en determinada área.

- Análisis de Interesados: Guía del PMBOK (PMI, 2013), define esta herramienta como una técnica que busca recopilar y analizar la información cuantitativa y cualitativa. Con el objetivo de identificar los intereses, las expectativas y su influencia.

- Encuestas: herramienta por medio de la cual se realizan preguntas a un grupo determinado de personas con el objetivo de recopilar información.

- Análisis de documentos: esta herramienta se utiliza cuando ya existen documentos en el desarrollo del proyecto que deben ser analizados.

- Observaciones: técnica de percepción de los sentidos, que se proporciona de forma directa lo que se puede percibir.

En el cuadro 13 se definen las herramientas a utilizar para cada objetivo propuesto.

### Cuadro 13. Herramientas Utilizadas

Objetivos	Herramientas
Realizar un análisis de situación sobre los procesos y procedimientos utilizados para la elaboración de los estudios de riesgo, con el fin de identificar situaciones críticas para la ruta de protección.	Matriz FODA Reuniones Análisis de documentos Juicio de experto Análisis de interesados Encuestas
Identificar los procesos y diseñar los procedimientos metodológicos para guiar el accionar de los involucrados en la elaboración de las evaluaciones de riesgo a los Servidores Públicos, siguiendo el enfoque de la dirección de proyectos del PMI.	Reuniones Juicio de Expertos Observaciones Análisis de documentos
Proponer una estrategia de implementación de la metodología para la elaboración de los estudios de nivel de riesgo y la implementación de medidas de protección de los Servidores públicos, para alinearla a la cultura organizacional de la Unidad Nacional de Protección.	Reuniones. Juicio de expertos. Análisis de documentos

Fuente: Elaboración propia

#### 3.2.5 Supuestos y restricciones

Los supuestos son definidos como:

Factores del proceso de planificación que se consideran verdaderos, reales potencial de dichos factores en el caso de que fueran falsos. Como parte del proceso de planificación, los equipos del proyecto a menudo identifican, documentan y validan los supuestos. La información relativa a los supuestos puede incluirse en el enunciado del alcance del proyecto o en un registro independiente seguros sin pruebas ni demostraciones. También describen el impacto. (PMI, 2013, p. 123)

Las restricciones son definidas como:

Factores limitantes que afectan la ejecución de un proyecto o proceso. Las restricciones identificadas en el enunciado del

alcance del proyecto enumeran y describen las restricciones o limitaciones específicas, ya sean internas o externas, asociadas con el alcance del proyecto que afectan la ejecución del mismo, como, por ejemplo, un presupuesto predeterminado, o cualquier fecha o hito del cronograma impuesto por el cliente o por la organización ejecutora”. [...] Cuando un proyecto se realiza bajo un acuerdo, por lo general las disposiciones contractuales constituyen restricciones. La información relativa a las restricciones puede incluirse en el enunciado del alcance del proyecto o en un registro independiente. (PMI, 2013, p. 123).

**Cuadro 14. Supuestos y Restricciones**

<b>Objetivos</b>	<b>Supuestos</b>	<b>Restricciones</b>
<p>Realizar un análisis de situación sobre los procesos y procedimientos utilizados para la elaboración de los estudios de riesgo, con el fin de identificar situaciones críticas para la ruta de protección.</p>	<p>La Unidad Nacional de Protección es la patrocinadora del proyecto y facilitará la información necesaria.</p> <p>Apoyo de la Dirección General de la UNP para la creación de la metodología que mejore los procesos preestablecidos.</p> <p>Se cuenta con los recursos presupuestarios para desarrollar el presente plan de proyecto.</p>	<p>Falta de información en la subdirección de evaluación de riesgo ya que en este momento se está desarrollando base de datos única y anteriormente no existía información certera consolidada.</p>
<p>Identificar los procesos y diseñar los procedimientos metodológicos para guiar el accionar de los involucrados en la elaboración de las evaluaciones de riesgo a los Servidores Públicos, siguiendo el enfoque de la dirección</p>	<p>Personal necesario para realizar el proyecto.</p> <p>La UNP cuenta con la plataforma SER y la</p>	<p>La UNP no cuenta con personal capacitado para cumplir con el rol de director de proyectos.</p>

Objetivos	Supuestos	Restricciones
de proyectos del PMI.	plataforma de CERREM.	Falta de información confiable de la subdirección de Protección, ya que no cuenta bases de datos.
Proponer una estrategia de implementación de la metodología para la elaboración de los estudios de nivel de riesgo y la implementación de medidas de protección de los Servidores públicos, para alinearla a la cultura organizacional de la Unidad Nacional de Protección.	El proyecto ayuda a la generación de orden, confianza y regulación de la UNP.  No existe la necesidad de realizar procesos de licitación, contratación directa o selección abreviada ya que no se requiere la compra o adquisición de ningún elemento.	No existe una guía interna de gestión de proyectos.  Tiempo limitado de desarrollar capacitaciones

Fuente: Elaboración propia

### 3.2.6 Entregables

Los entregables se definen como:

Es cualquier producto, resultado o capacidad de prestar un servicio, único y verificable, que debe producirse para terminar un proceso, una fase o un proyecto. Los entregables también incluyen resultados complementarios, tales como los informes y la documentación de dirección del proyecto. Estos entregables se pueden describir de manera resumida o muy detallada. (MDAP, s.f., p. 8)

**Cuadro 15. Entregables**

Objetivos	Entregables
Realizar un análisis de situación sobre los procesos y procedimientos utilizados para la elaboración de los estudios de riesgo, con el fin de identificar situaciones críticas para la ruta de protección.	Diagnóstico de la situación actual de la ruta de evaluación de riesgo.
Identificar los procesos y diseñar los procedimientos metodológicos para guiar el accionar de los involucrados en la elaboración de las evaluaciones de riesgo a los Servidores Públicos, siguiendo el enfoque de la dirección de proyectos del PMI.	Diseñar el procedimiento metodológico para la elaboración del Estudio de Nivel de Riesgo de acuerdo a la Dirección de Proyectos de PMI.
Proponer una estrategia de implementación de la metodología para la elaboración de los estudios de nivel de riesgo y la implementación de medidas de protección de los Servidores públicos, para alinearla a la cultura organizacional de la Unidad Nacional de Protección.	Plan de capacitación para la implementación de la metodología de elaboración de los estudios de nivel de riesgo e implementación de medidas de protección.

Fuente: Elaboración propia

## 4. DESARROLLO

### 4.1 Diagnóstico de la situación actual de la ruta de evaluación de riesgo

#### 4.1.1 Informe de la subdirección de evaluación de riesgo

La Subdirección de Evaluación de riesgo se encuentra compuesta por los siguientes grupos de trabajo, como lo muestra la figura:



**Figura 6. Organigrama subdirección de evaluación de riesgo**

Fuente: Unidad Nacional de Protección, 2014.

Para el desarrollo del presente trabajo, solo se utilizará información acerca de las siguientes dependencias:

- Grupo de Asignaciones de Misiones de Trabajo (GAMT)
- Grupo de Secretaria Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM)
- Grupo de Secretaria Técnica de Valoración Preliminar (GSTGVP)

- Grupo de Solicitudes de Protección.

La Subdirección de Evaluación de Riego tiene la competencia de dar inicio a la ruta ordinaria de protección establecida en el Derecho 1066 de 2016. En el desarrollo de esta gestión se evidencia la cantidad de solicitudes de diferentes peticionarios:

**Cuadro 16. Cantidad de solicitudes de Protección**

Población	No. De solicitudes de protección	Solicitudes Gestionadas	Solicitudes Rechazadas		
			Falta de nexo causal	no existe amenaza	incompetencia
Servidores y ex servidores Públicos	1218	819	101	89	209
Otras poblaciones	2137	2019	43	70	5
<b>TOTAL</b>	<b>3355</b>	<b>819</b>	<b>144</b>	<b>159</b>	<b>214</b>

Fuente: Elaboración propia

En el siguiente cuadro se ven reflejadas las solicitudes por amenazas directas:

**Cuadro 17. Amenaza por Población y nivel de riesgo**

Amenaza por población y nivel de riesgo	Extremo	Extraordinario	Ordinario
Servidores públicos	53	10	74
Ex Servidores Públicos	26	23	29

Fuente: (Unidad Nacional de Protección, 2014)

Adicionalmente, otro de los focos de amenaza son los panfletos, en la siguiente figura se relaciona el primer trimestre del año; es importante aclarar que un panfleto apócrifo, es aquel que no cuenta con firma que lo respalde:



**Figura 7. Panfletos primer trimestre del año**

Fuente: (Unidad Nacional de Protección, 2014)

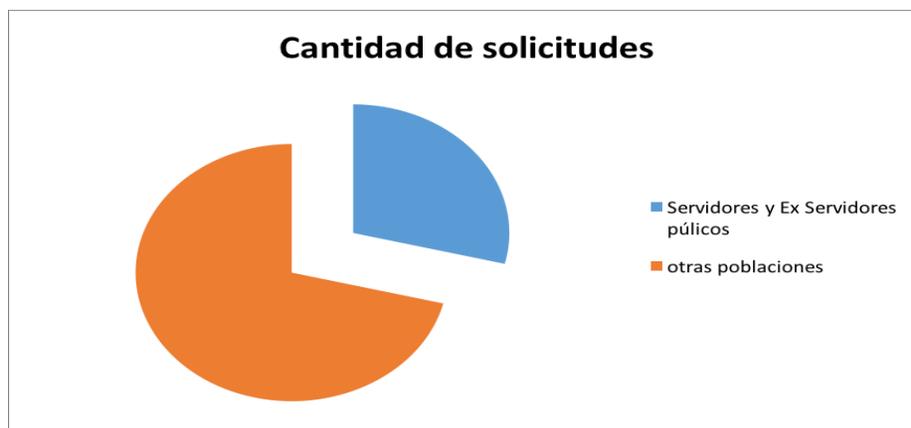
En cumplimiento de las funciones establecidas, la Subdirección de Evaluación de Riesgo en el primer trimestre del año se dio inicio a un total de 2.019 solicitudes, como lo muestra la figura de forma por mes:



**Figura 8. Solicitudes de Evaluación de Riesgo – Primer Trimestre**

Fuente: (Unidad Nacional de Protección, 2014)

En la anterior figura se muestran todas las poblaciones que maneja la Unidad Nacional de Protección. De forma específica en la población de servidores y ex servidores públicos, se han adelantado 819 evaluaciones de riesgo de servidores públicos, lo cual representa 40.56%, siendo esta población la más densa.



**Figura 9. Comparación entre las poblaciones del Programa de Protección**

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente 149 culminaron su estudio de acuerdo al procedimiento establecido: 103 ponderaron un nivel de riesgo extraordinario, 1 devolución, 1 extremo y 44 ordinario.

En la población de ex servidores públicos se presentaron 39 estudios de nivel de riesgo, de los cuales 19 aún se encuentran en desarrollo, 13 se encuentran en el Grupo de Valoración Preliminar y 10 se encuentran inactivos.

**Cuadro 18. Estudios de nivel de riesgo adelantados durante el año 2016**

	OT activa	OT GVP	Extraordinario	Devolución	Extremo	Ordinario	Inactiva	Total
Servidores públicos	639	31	103	1	1	44	0	819
Ex Servidores Públicos	16	13	0	0	0	0	10	39

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, se presenta un reporte de los estudios de nivel de riesgo que se han anulado o inactivado por diferentes razones, entre ellas: por falta de interés del evaluado, por falta de nexo de causalidad o por no ubicación del beneficiario.

En el siguiente cuadro se muestra que en un total de todas las poblaciones objeto del programa de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección se inactivaron o anularon 1.133 estudios de nivel de riesgo, de los cuales 394

fueron de servidores públicos, lo cual significa un 34.77%, porcentaje bastante elevado teniendo en cuenta que el programa de protección cuenta con 14 poblaciones más.

**Cuadro 19. Estudios de nivel de riesgo inactivos**

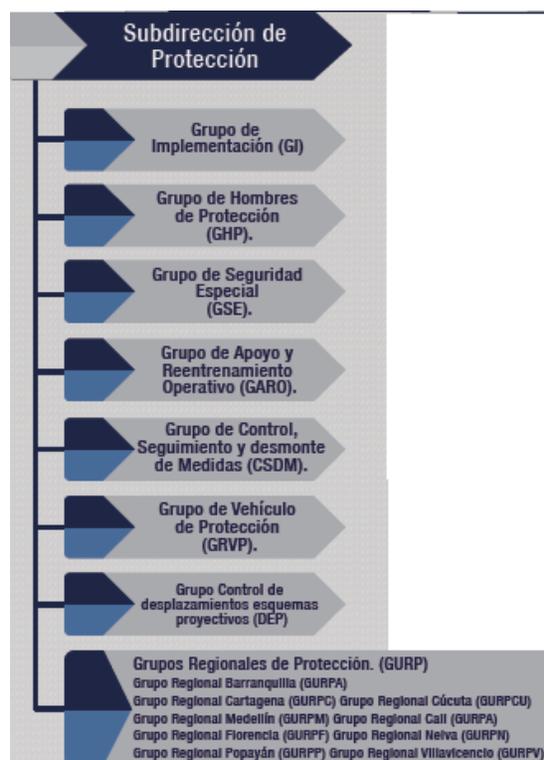
Estudios de Nivel de Riesgo Inactivos	
Total	1133
Servidores Públicos	394

Fuente: Elaboración propia.

Estos datos estadísticos demuestran que la población de servidores y ex servidores públicos ocupa un gran porcentaje de los movimientos y actividades de esta entidad.

#### 4.2 Informe de la Subdirección de Protección

La Subdirección de Protección se encuentra compuesta por los siguientes grupos de trabajo, como lo muestra la figura:



**Figura 10. Organigrama de Protección**

Teniendo en cuenta las funciones anteriormente descritas, la Subdirección de Protección es la encargada de realizar la implementación de las medidas de la protección que sean aprobadas por el comité especial de servidores y ex servidores públicos.

Esta subdirección cuenta con el área de implementación donde inicia el proceso y se encarga las medidas blandas de protección (chalecos blindados, medios de comunicación y apoyo de reubicación), adicionalmente la subdirección cuenta con dos áreas las cuales son competentes para la implementación de las medidas fuertes de protección (hombres de protección, vehículos blindados y vehículos convencionales): Grupo de hombres de protección y Grupo de Vehículos de Protección.

Esta subdirección refleja un total de 10.343 beneficiarios del programa de prevención y protección de la Unidad Nacional de Protección. De este total 5.488 pertenecen a la población de servidores y ex servidores públicos, representando el 53.06% de la población protegida.

**Cuadro 20. Servidores Públicos beneficiarios del programa de prevención y protección**

<b>Poblaciones</b>	<b>Protegidos</b>
Servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación de políticas de paz o derechos humanos.	496
Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación de políticas de paz o derechos humanos.	73
Servidores Públicos	4356
Senadores de la republica y representantes a la cámara	246
Gobernadores de departamento	17
Magistrados corte constitucional, corte suprema de justicia, consejo de estado, judicatura	17
Alcaldes distritales y municipales	277
Ex presidentes de la republica y su núcleo familiar	6
<b>Total general</b>	<b>5488</b>

Fuente: (Unidad Nacional de Protección, 2014)

Sin embargo, durante el año 2016 solo se han reflejado 312 beneficiarios, con las siguientes medidas de protección de forma discriminada:

**Cuadro 21. Total, medidas de protección aprobadas año 2016**

Población	Medidas Blandas						Medidas Duras		
	Total de Beneficiarios	Chalecos	Medio de Comunicación	Apoyo de Reubicación	Apoyo de Transporte	Botón de Apoyo	hombre de Protección	Vehículo Convencional	Vehículo Blindado
Personeros	17	0	1	0	15	0	0	0	0
Concejales	27	13	16	0	8	0	0	0	0
Diputados	56	0	0	0	56	0	0	0	0
Funcionarios y Exfuncionarios Públicos	43	12	8	0	4	0	6	3	20
Gobernadores	17	0	0	0	0	0	15	1	17
Alcaldes	152	152	0	0	0	0	31	0	45
<b>TOTAL</b>	<b>312</b>	<b>177</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>83</b>	<b>0</b>	<b>52</b>	<b>4</b>	<b>82</b>

Fuente: Elaboración propia.

#### **4.4 Recolectar los Requerimientos Legales e Institucionales para Crear la Metodología del Estudio de Nivel de Riesgo para los Servidores Públicos de Acuerdo a la Dirección de Proyectos de PMI**

La presente metodología iniciará por diferenciar la población de servidores públicos de acuerdo al Decreto 1066 de 2015, posteriormente determinar la metodología interna y finalmente realizar un control de la metodología planteada.

La metodología se alinearé a las buenas prácticas para la Gestión de proyectos del PMI que se describen en la Guía del PMBOK (PMI, 2013) en los grupos de procesos: inicio, planeación del proyecto, ejecución, monitoreo y control y cierre.

- Procesos de inicio del proyecto
  - Acta de constitución del proyecto: Anexo No.1
  - Identificar a los interesados: para iniciar el proceso es importante iniciar con la identificación de las partes interesadas dentro del proyecto, quienes pueden influir positiva o negativamente en el

desarrollo del mismo.

- Procesos de Planificación
  - Plan de Gestión de Proyectos
- Proceso de Ejecución: la ejecución del presente proyecto se ejecutará en 4 etapas, las cuales se describirán a continuación.

#### **4.4.1 Fase 1: requerimientos técnicos para la creación de la metodología**

- Crear un sistema único de información.

Como se puede evidenciar en la información presentada con anterioridad, la Unidad Nacional de Protección no cuenta con un sistema único de información, lo cual es indispensable para determinar el estado del estudio de nivel de riesgo y las medidas de protección implementadas a cada uno de los beneficiarios, teniendo en cuenta los requisitos legales establecidos en el Decreto 1066 de 2015.

Es así, como la creación de un software que mantenga la información actualizada, el cual deba ser transversal en toda la Unidad, es una necesidad, esto con el fin que no se sigan utilizando bases de datos en el programa Excel en cada una de las dependencias, ya que no son bases confiables y no son de acceso toda la Unidad. Cabe resaltar, que es importante la creación de sistemas de información con el objetivo de poder contar de forma inmediata y verídica con información de cada uno de los beneficiarios del programa de prevención y protección.

En este punto es importante mencionar las debilidades de los sistemas de información actuales:

- Sistema de información parcial, teniendo en cuenta que cada una de las dependencias que forman parte de la subdirección de protección cuentan con sistemas de información propios.
- Sistema de información único en la subdirección de Evaluación de Riesgo

(Plataforma SER), sin embargo, este sistema muestra el recorrido de la ruta ordinaria de protección, dejando de un lado la información de la dependencia de solicitudes de protección y aquellas medidas de protección implementadas de forma discrecional por el Director General por medio del procedimiento establecido en el artículo 2.4.1.2.48 del Decreto 1066 de 2016 (Trámite de emergencia).

- Sistema de información (base de datos) en el programa Excel que no permite presentar información única y consolidada de cada uno de los beneficiarios del programa de protección.

Teniendo en cuenta lo anterior, es indispensable incorporar al sistema de información de la Subdirección de Evaluación de Riesgo – SER información de otras áreas de la Unidad Nacional de Protección que es indispensable para tener conocimiento de la situación particular de cada uno de los beneficiarios.

- Cumplimiento de la normatividad establecida.

Los criterios aplicados para adelantar los diferentes estudios de evaluación de riesgo están establecidos en el Decreto 1066 de 2015, tal como se mencionó en el capítulo anterior.

Se pueden resumir los siguientes criterios para la implementación de las medidas de protección, de acuerdo a la normatividad ya referenciada:

La Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional prestarán las medidas de protección necesarias para los ex presidentes y ex vicepresidentes de la República, las cuales serán de forma vitalicia, de acuerdo al Decreto 1700 de 2012.

Aquellos enunciados del numeral 1 al 9 del Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional prestarán los recursos humanos (hombres de protección) y las entidades públicas a la cual se encuentren vinculados deberán asumir la implementación de recursos físicos (Vehículo blindado, Vehículo convencional, chaleco blindado, entre otros).

Aquellos enunciados del numeral 10 y 11 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional prestarán los recursos humanos (hombres de protección) y las entidades públicas a la cual se encuentren vinculados deberán asumir la implementación de recursos físicos (Vehículo blindado, Vehículo convencional, chaleco blindado, entre otros), sin embargo, cuando la entidad pública no cuente con los recursos deberá ser asumido por la Unidad Nacional de Protección.

La protección de los jefes de estado, jefes de gobierno, misiones diplomáticas, cónsules y embajadores de países extranjeros, deberá ser asumida por la Policía Nacional.

La Policía Nacional y las Fuerzas Militares crearán el programa de protección para sus respectivos funcionarios.

Las medidas de protección serán para el servidor público, sin embargo, es posible implementar medidas de protección para el núcleo familiar de acuerdo al resultado del estudio de nivel de riesgo.

En conclusión, es importante tener en cuenta que aun cuando las medidas de protección en algunos casos deben ser implementadas de forma conjunta entre la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección, es la primera la entidad competente para adelantar el estudio de evaluación de riesgo, por lo cual es indispensable mantener comunicación directa entre estas dos entidades.

Por otro lado, el Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 establece la población objeto en virtud del riesgo:

Los numerales 10 y 15 establece que los Servidores Públicos hacen parte del Programa de Prevención y Protección, a excepción de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, adicionalmente el numeral 11 establece que los Ex Servidores Públicos también pueden ser acreedores de dicho programa, sin embargo, establece como requisito que durante el ejercicio de las funciones públicas hayan tenido bajo su

responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, los personeros municipales o distritales, entre otros.

- Unificar los criterios para adelantar los estudios de nivel de riesgo

Teniendo en cuenta los criterios establecidos y las gestiones que se están adelantando actualmente dentro de la Unidad Nacional de Protección, es importante establecer criterios únicos:

La Unidad Nacional de Protección creó el programa de prevención y protección con el fin de brindar seguridad a derechos como la vida de la población objeto que se encuentren en una situación de riesgo extraordinario o extremo.

El estudio de evaluación de riesgo de los servidores públicos se divide en los grupos: el primero de ellos, son los que se encuentran enumerados en el Artículo 2.4.1.2.7. del Decreto 1066 de 2015, quienes por competencia la Policía Nacional debe adelantar el estudio de nivel de riesgo. El segundo grupo, son aquellos que se encuentran de forma general como servidores y ex servidores públicos a quienes, la Unidad Nacional de Protección debe adelantar el estudio de nivel de riesgo.

El estudio de nivel de riesgo de los servidores públicos (Artículo 2.4.1.2.6) inicia de forma rogada por el peticionario, una vez se analice el cumplimiento de los requisitos legales mínimos establecidos, se asignará el analista que adelantará la evaluación de riesgo y se cumplirá con el procedimiento establecido en el Artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015.

Es indispensable determinar que la solicitud de medidas de protección cumpla con los requisitos mínimos establecidos: presentación del formulario al programa, con el objetivo de dar el consentimiento para dar inicio al estudio de nivel de riesgo, copia de la cedula de ciudadanía, con el fin de identificar plenamente al solicitante, acreditar su condición de servidor público y finalmente probar siquiera sumariamente el riesgo.

En los casos en los cuales los estudios de evaluación de riesgo sean realizados por Policía Nacional, serán estos quienes agenden los casos dentro del Comité Especial, con el objetivo que sean adoptadas las medidas de protección necesarias.

Las medidas de protección deberán implementarse tanto por la Unidad Nacional de protección como por la Policía Nacional de acuerdo a las competencias establecidas.

Los ex servidores públicos objeto del programa de prevención y protección de la Unidad Nacional de Protección, son solo aquellos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.

Las medidas de protección aprobadas por el Comité Especial para los servidores públicos podrán finalizarse por la culminación de su periodo, sin que medie estudio de evaluación de riesgo que lo ordene.

La Unidad Nacional de Protección debe implementar las medidas de protección a la población de Servidores Públicos de manera subsidiaria, teniendo en cuenta que primero deberán adelantarse las medidas necesarias a la entidad en la que se encuentre vinculada, como, por ejemplo: el Consejo Superior en el caso de los Magistrados, el Municipio en el caso de los Alcaldes, entre otros.

Las medidas de protección de los diputados y concejales en zonas rurales están a cargo de las fuerzas militares.

El director de la Unidad Nacional de Protección cuenta con la discrecionalidad de implementar medidas de protección a personas objeto del programa cuando se evidencia un riesgo inminente o excepcional.

#### **4.4.2 Fase 2: Lluvia de ideas y entrevistas**

La fase de lluvia de ideas se desarrolló en cada grupo involucrado dentro del proceso, es así como la Subdirección de Evaluación de Riesgo, la Subdirección de Protección y la dirección general dividieron sus equipos de trabajo para adelantar el proceso de lluvia de ideas, lo que tuvo como resultado:

- ✓ Subdirección de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección:
  - Adelantar el estudio de nivel de riesgo solo a los servidores públicos que cuenten con un nexo causal entre el riesgo y el ejercicio de sus funciones, es importante, tener en cuenta que la carga probatoria se encuentra en cabeza del solicitante. En conclusión, es indispensable verificar el nexo de causalidad.
  - Siempre que se presente una solicitud de protección en cualquier área: dirección, talento humano, subdirecciones, escoltas, regionales, entre otras, ya sean verbales o escritas, deben estar completas de acuerdo a los requisitos internamente establecidos.
  - Capacitar a la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección sobre los requisitos mínimos para dar inicio a la ruta de evaluación de riesgo.
  - Generar una educación de conciencia entre los peticionarios, con el fin de informar por medio de charlas a los beneficiarios que por el simple hecho de ser servidor público puede acceder al programa de protección.
  - Solicitarles a los analistas que adelanten los estudios de evaluación de riesgo en el tiempo establecido en el decreto (60 días), so pena de sanción disciplinaria.
  - Adquirir un software en el cual se establezca todo el procedimiento de protección.
  - Incluir dentro del proceso a la Policía Nacional.

- Adelantar la reevaluación de riesgo de forma eficaz de los beneficiarios que cuenten con medidas de protección por parte de esta entidad. Es importante diferenciar entre aquellos que cuenten con medidas duras de protección (hombre, vehículo, entre otros) y medidas de protección blandas (chaleco, medio de comunicación y botón de apoyo). Los primeros de ellos, una vez culminen su cargo deberá adelantar la reevaluación de riesgo por hechos sobrevivientes, en el segundo caso, no se adelantará la reevaluación, por el contrario, se finalizarán las medidas de protección en virtud a la causal del Decreto 567 de 2016 (terminación del cargo).
- ✓ Subdirección de Protección de la Unidad Nacional de Protección:
  - Necesidad de una base de datos única.
  - Adquirir un software en la que sea posible unificar la información de las medidas de protección implementadas.
  - Crear un procedimiento en el cual se establezca una comunicación directa entre las dependencias de la subdirección.
  - Comunicación efectiva entre la Secretaría Técnica del CERREM, Trámites de emergencia y la Subdirección de Evaluación de Riesgo.
  - Comunicación directa entre la oficina jurídica (notificaciones y recursos) con la dependencia de seguimiento y desmonte de medidas de la Subdirección de Evaluación de Riesgo. Es importante tener en cuenta que las medidas de protección no se pueden desmontar si no ha existido el procedimiento administrativo respectivo.
- ✓ Dirección General de la Unidad Nacional de Protección
  - Incluir dentro de las bases de datos existentes las medidas implementadas por medio de trámite de emergencia.
  - Crear una comunicación directa con la Dirección de Protección y Asuntos Especiales – DIPRO de la Policía Nacional, teniendo en cuenta que las

decisiones del comité especial afectan a esta entidad.

- Asesoras del Director – servidores públicos deben tener una base de datos de las personas que se encuentren dentro de su población.
- Crear un mecanismo de comunicación con la Dirección de Protección y Asuntos Especiales de la Policía Nacional.

Encuestas: se adelantaron encuestas a tres grupos de personas: funcionarios y contratistas de la UNP (sedes centrales – Bogotá), funcionarios y contratistas de las diferentes coordinaciones y regionales a nivel nacional y por último los beneficiarios del Programa de Prevención y Protección de la UNP.

El siguiente fue el formato que se presentó:

**Cuadro 22. Encuesta aplicada a los beneficiarios**

Beneficiario		
¿Cuenta con medidas de protección fuertes (hombre y/o vehículo)?	SI	NO
¿Cuáles son sus medidas de protección?		
De 1 a 10 siendo 1 la menor calificación y 10 la mejor, responda las siguientes preguntas.		
califique la prestación del servicio de protección de la UNP		
¿Cuál ha sido su contacto con los funcionarios o contratistas de la UNP?		
¿Las medidas de protección implementadas son idóneas?		
Que tan efectiva es la respuesta de la UNP ante sus solicitudes		
Que tanta confianza les tiene a sus hombres de protección		
¿Cuáles son sus recomendaciones al programa?		

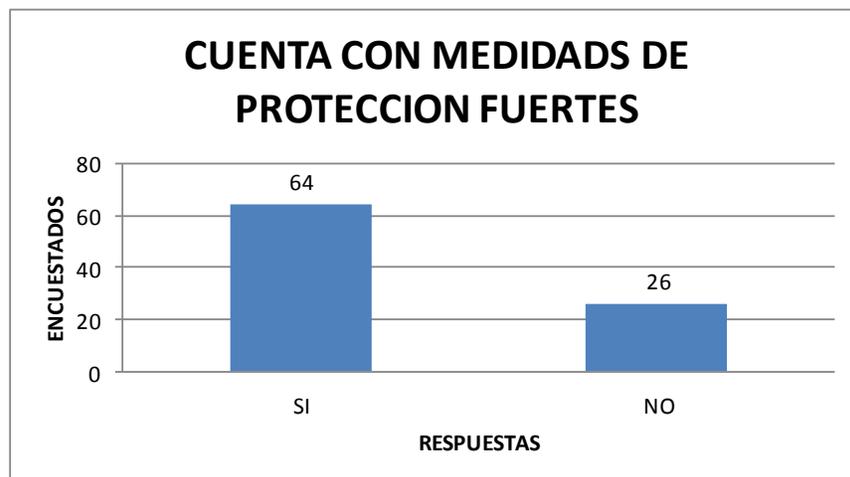
Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 23. Encuesta aplicada a los Funcionarios y contratistas**

Funcionario		
Contratista		
Sector	Central	Descentralizado
Subdirección o área		
Dependencia		
De 1 a 10 siendo 1 la menor calificación y 10 la mejor las siguientes preguntas.		
califique la prestación del servicio de protección de la UNP		
¿Cuál ha sido su contacto con otros funcionarios o contratistas?		
¿Cree que las medidas de protección implementadas son idóneas?		
¿Qué tan efectivo es el acceso a las bases de datos?		
¿Es confiable la información dada por los funcionarios?		
¿Cuáles son sus recomendaciones al programa?		

Fuente: Elaboración propia

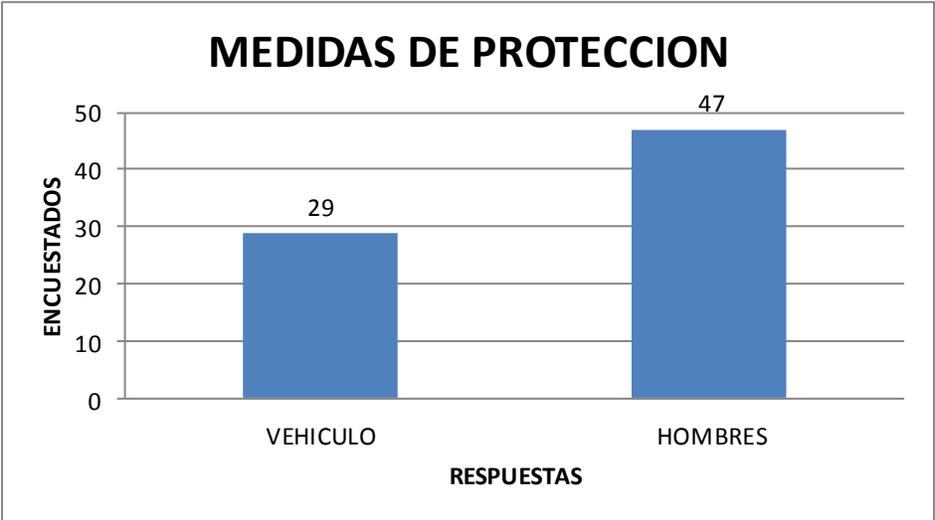
En las siguientes graficas se presentará el análisis de las respuestas presentadas por los beneficiarios del programa de prevención y protección de la UNP:



**Figura 11. Cuenta con medidas de protección fuertes**

Fuente: Elaboración propia

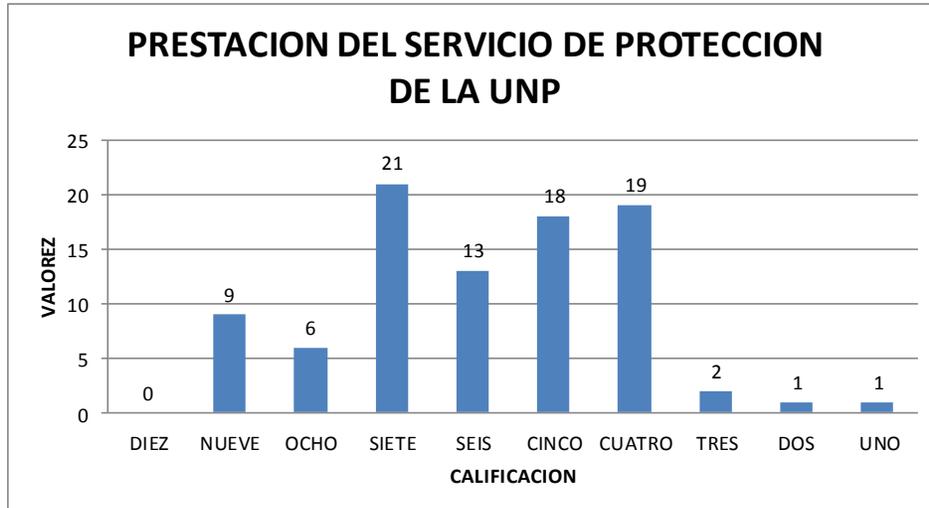
64 de los 90 encuestados cuentan con medidas de protección, las 26 personas que no cuentan con medidas, es por que su resultado del estudio de nivel de riesgo arrojó una ponderación ORDINARIO, razón por la cual no es posible implementar medidas de protección.



**Figura 12. Medidas de protección**

Fuente: Elaboración propia

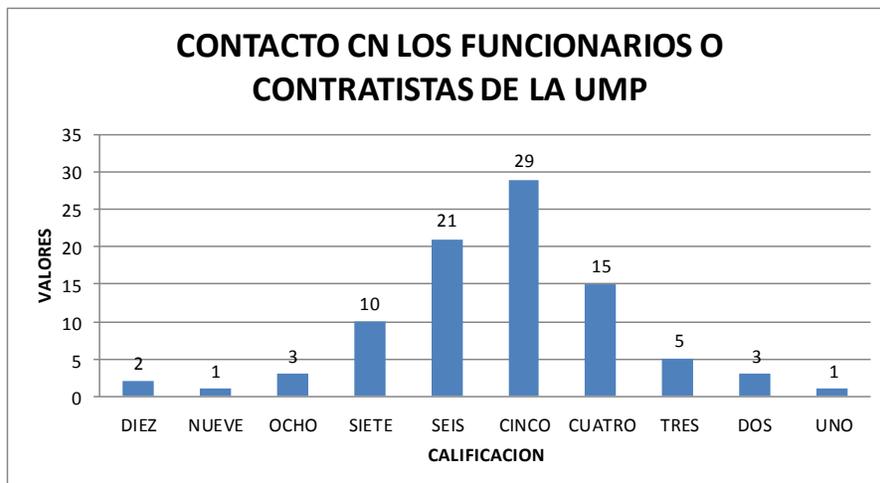
el 73.43% de los protegidos encuestados cuenta con medidas fuertes de protección, ya sea con hombre de protección o con esquema con vehículo (blindado o convencional).



**Figura 13. Prestación del servicio de protección de la UNP**

Fuente: Elaboración propia

Es evidente que ninguno de los protegidos encuestados se encuentra totalmente satisfecho con el servicio prestado por esta entidad. Se evidencia que el mayor rango de votación se encuentra calificado entre 4 y 7 puntos, lo que evidencia una deficiencia.

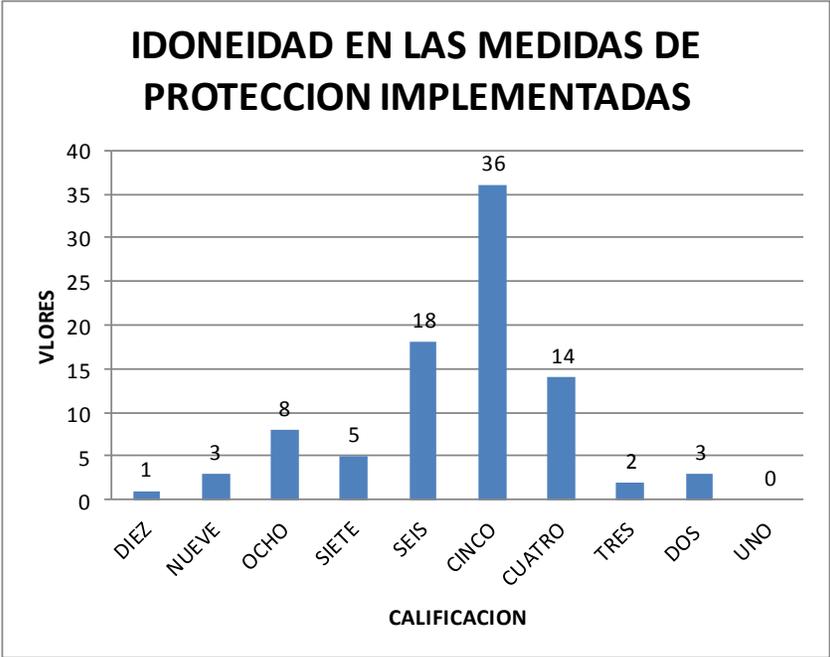


**Figura 14. Contacto con los funcionarios o contratistas de la UMP**

Fuente: Elaboración propia

La mayor votación se encuentra en una calificación de 5 puntos, evidenciando una falta de comunicación entre los funcionarios o contratistas y los protegidos. La

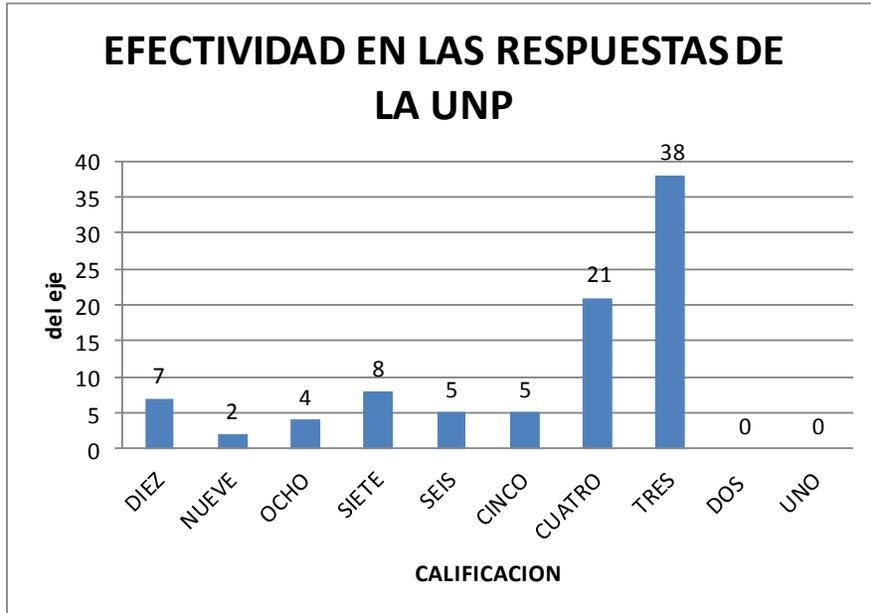
insatisfacción de los beneficiarios, quienes presentan semanalmente quejas sobre la falta de respuesta de sus peticiones en la dependencia de atención al usuario, la cual se encuentra reflejada en el informe de planeación.



**Figura 15. Idoneidad en las medidas de protección implementadas**

Fuente: Elaboración propia

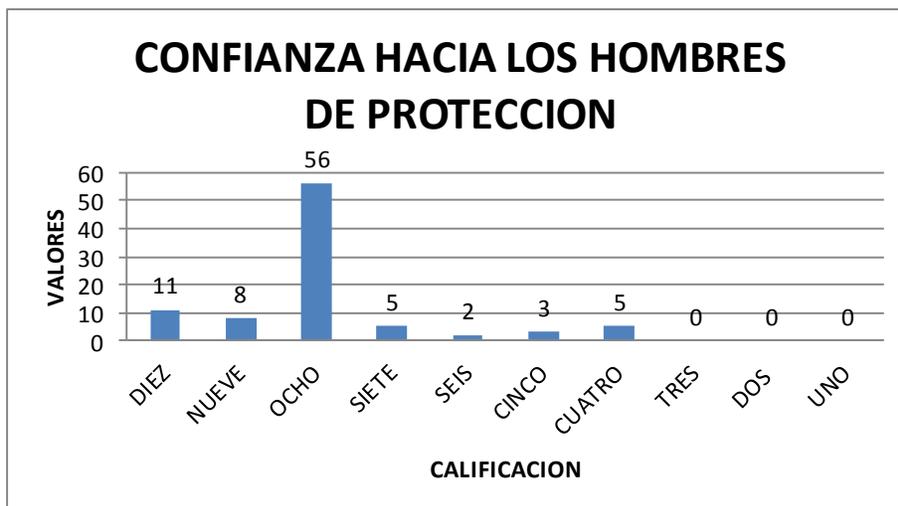
El 61.11% afirman que las medidas de protección implementadas no son idóneas para la seguridad del protegido, es importante tener en cuenta el presente análisis que de los encuestados, el 71.11% cuentan con medidas de protección, lo cual muestra un inconformismo generalizado con las medidas de protección.



**Figura 16. Efectividad en las respuestas de la UNP**

Fuente: Elaboración propia

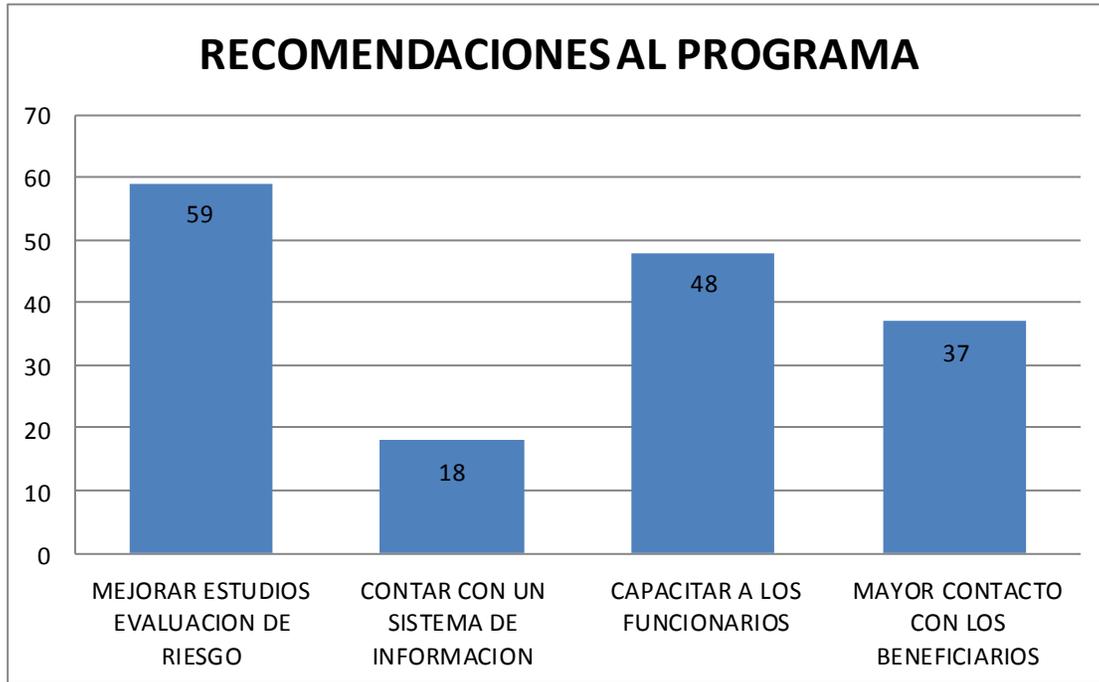
Es clara la insatisfacción de los protegidos frente a las respuestas de las solicitudes presentadas ante la UNP, situación que, analizada en conjunto con la respuesta sobre la comunicación entre los beneficiarios y los funcionarios o contratistas de la unidad, es un foco de mejora necesaria.



**Figura 17. Confianza hacia los hombres de protección**

Fuente: Elaboración propia

El nivel de confianza entre los protegidos y los hombres de protección es de vital importancia para la prestación de servicio de protección, por lo cual es satisfactoria la respuesta de los protegidos.

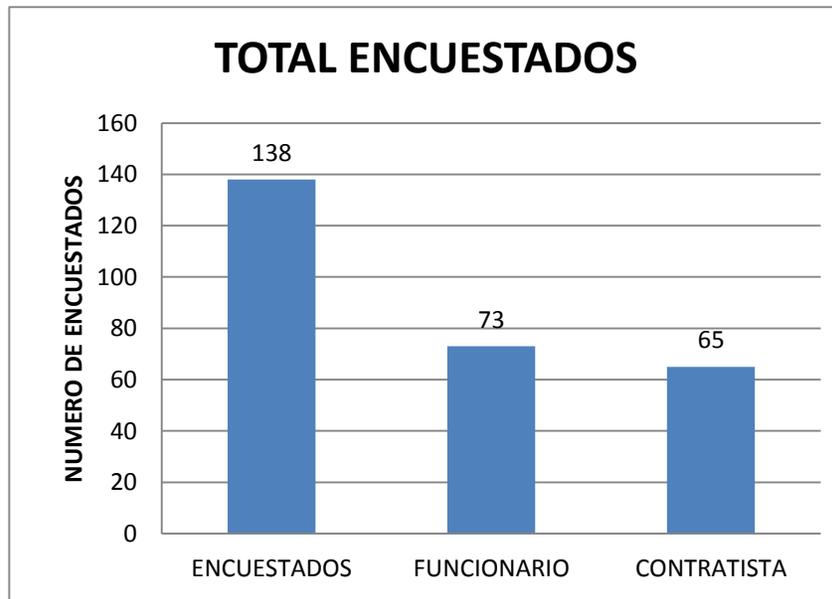


**Figura 18. Recomendaciones al programa**

Fuente: Elaboración propia

Las recomendaciones al programa se ven reflejadas con las respuestas anteriormente dadas por los protegidos, la mayor recomendación es mejorar los estudios de evaluación de riesgo, lo que evidencia la insatisfacción en la idoneidad de las medidas de protección. En segundo lugar, se encuentra la necesidad de capacitar a los funcionarios, en tercer lugar, los protegidos requieren un mayor contacto con los funcionarios o contratistas, la cual se ve reflejada en el descontento con la efectividad de las respuestas dadas por la UNP. En cuarto lugar, los beneficiarios también se ven afectados por la falta de información, por lo que solicitan un sistema de información.

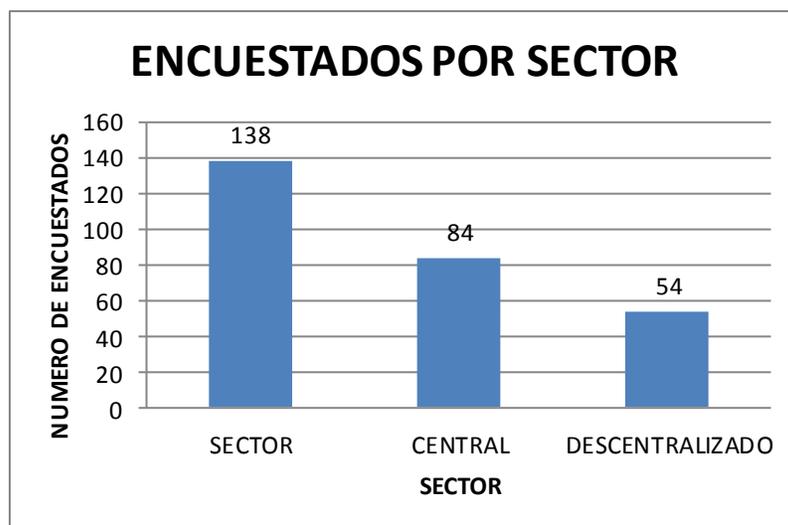
Por otro lado, se adelantaron 73 entrevistas a funcionarios y 65 a contratistas de los cuales se llegaron a las siguientes conclusiones:



**Figura 19. Total encuestados**

Fuente: Elaboración propia

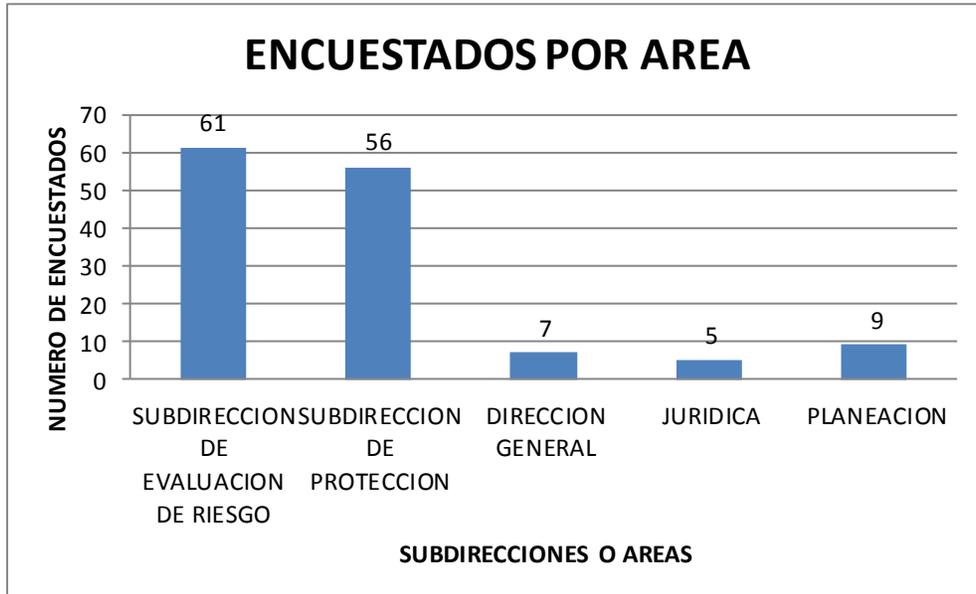
Total de encuestados: 138 de los cuales 73 fueron funcionarios y 65 contratistas.



**Figura 20. Encuestados por sector**

Fuente: Elaboración propia

Se realizaron en un mayor porcentaje entrevistas en el nivel central que en el nivel descentralizado, teniendo en cuenta la cantidad de personal.



**Figura 21. Encuestados por área**

Fuente: Elaboración propia

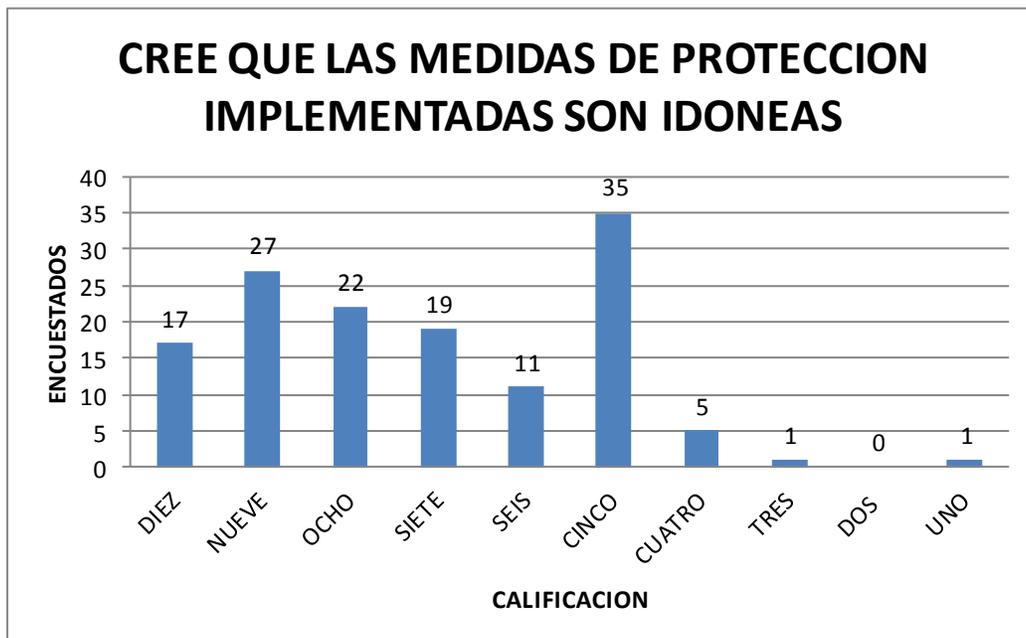
Se muestra la mayor participación en las áreas que cuentan con mayor personal.



**Figura 22. Cual ha sido el contacto con otros funcionarios o contratistas**

Fuente: Elaboración propia

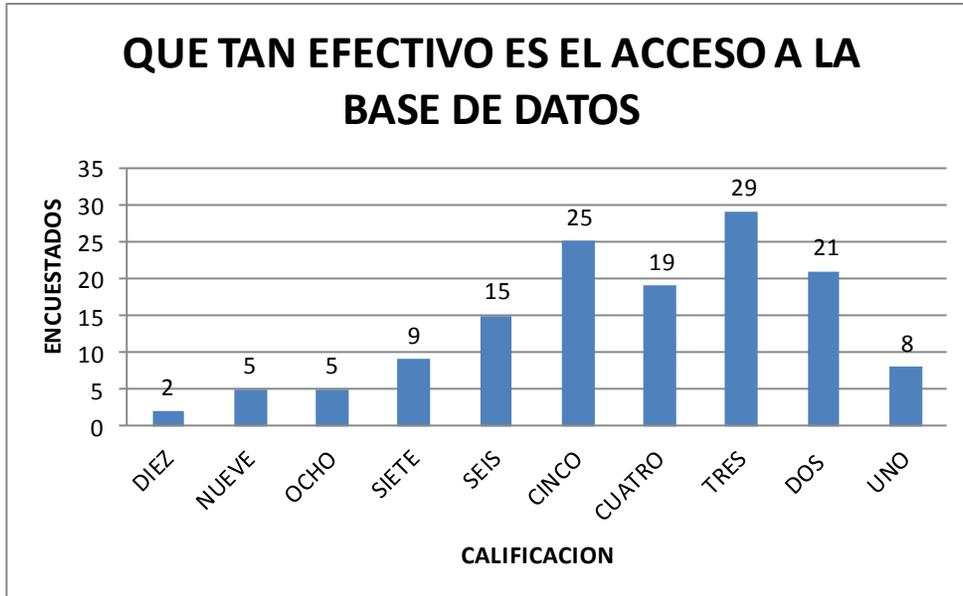
La mayoría de funcionarios y contratistas se encuentran satisfechos con la comunicación interna en la UNP, sin embargo, se encuentra un porcentaje alto que califica el contacto entre los funcionarios y contratista con 5 puntos.



**Figura 23. Cree que las medidas de protección implementadas son idóneas**

Fuente: Elaboración propia

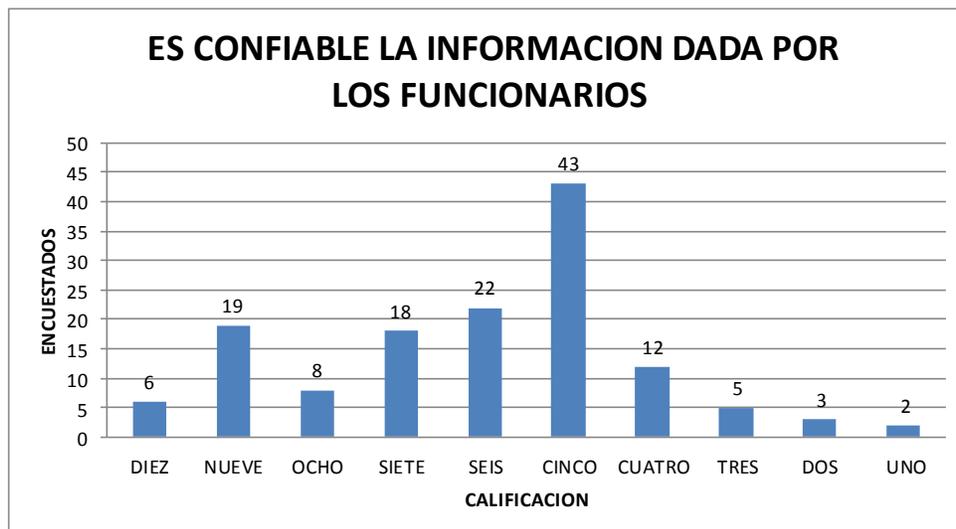
Un número importante (35) de los encuestados concuerdan que las medidas de protección no son las idóneas, evidenciando así, que aun cuando la mayoría se aprueban las medidas de protección, esta no es una opinión unánime.



**Figura 24. Que tan efectivo es el acceso a la base de datos**

Fuente: Elaboración propia

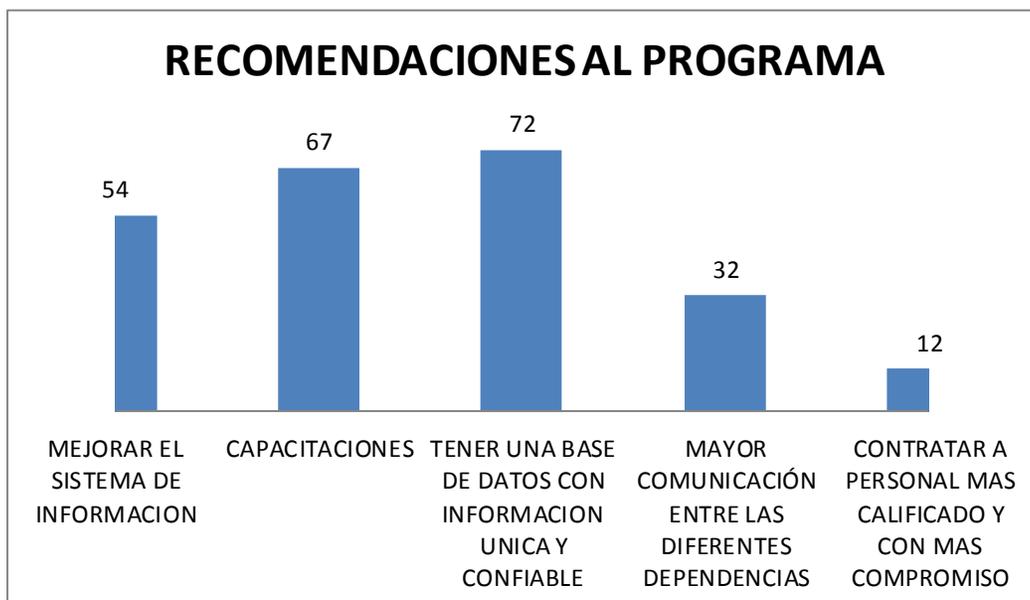
Definitivamente es evidente la posición de los funcionarios y contratistas quienes concuerdan que el acceso a la base de datos no es efectivo, tal como se evidencia en la gráfica el 73,91 % de los encuestados manifiesta una satisfacción por debajo de 5 puntos.



**Figura 25. Es confiable la información dada por los funcionarios**

Fuente: Elaboración propia

El 45,11 % de los encuestados cree que la información suministrada por los funcionarios de la Unidad Nacional de Protección no es confiable, situación que evidencia la necesidad de bases de datos transversales para la entidad.



**Figura 26. Recomendaciones al programa**

Fuente: Elaboración propia

Las recomendaciones se pueden resumir en dos principales de las cuales se derivan las otras: sistema de información y capacitaciones.

#### **4.4.3 Fase 3: Diseñar una propuesta de metodología de acuerdo a la información recopilada.**

Para el desarrollo de esta tercera fase se tendrá en cuenta el Plan de Gestión de Proyectos:

## Cuadro 24. Plan de Gestión de Proyectos

Plan de Gestión de Proyectos
Entradas
<b>Factores ambientales de la empresa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura jerarquizada en cabeza del Director de la Unidad Nacional de Protección.</li> <li>• Procesos establecidos en el Decreto 1066 de 2015.</li> <li>• La Unidad Nacional de Protección se basa en una organización de carácter estatal a nivel nacional.</li> <li>• La Unidad Nacional de Protección presta los servicios de protección a población vulnerable.</li> <li>• Sistema de Información ineficientes: SER, SIGOB y bases de datos.</li> <li>• Influencia policía en el nombramiento de los funcionarios de altos cargos.</li> <li>• No existe canal de comunicación con otras entidades</li> </ul>
<b>Activos de los procesos de la organización</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lecciones aprendidas en proyectos anteriores.</li> <li>• Informe trimestral de la Subdirección de evaluación de riesgo.</li> <li>• Informe semestral de la Subdirección de Protección.</li> <li>• Datos estadísticos de los sistemas de información.</li> <li>• Información histórica de las medidas de protección.</li> </ul>
Herramientas y técnicas
Juicio de Expertos
reuniones
Tormenta de ideas
Reuniones
Análisis de interesados
Encuestas
observaciones
Análisis de documentos
Salidas
Plan para la dirección del proyecto

La propuesta metodológica se presenta de acuerdo a las actividades adelantadas en las fases anteriores y el Plan de Gestión de Proyectos, siempre teniendo en cuenta, las limitaciones con las que cuentan las entidades públicas, como, por ejemplo, cumplimiento de la Ley (Decreto 1066 de 2015), límites económicos, como la disminución del presupuesto de la UNP por parte del gobierno nacional, ya que el presupuesto nacional disminuirá para el año 2017 en 5 billones de pesos, o sea, el 0.6 del producto interno bruto, entre otros.

Los servidores públicos se encuentran dentro del programa de protección en virtud del cargo (Decreto 1066, 2015, artículo 2.4.1.2.7) y en virtud del riesgo (Decreto 1066, 2015, artículo 2.4.1.2.6)

Teniendo en cuenta lo anterior, el desarrollo de la metodología se adelantará para aquellos servidores públicos en virtud del cargo. Sin embargo, se realizará una breve explicación de los servidores públicos en virtud al riesgo.

Hay que recordar que el estudio de nivel de riesgo de los servidores público en virtud del cargo es adelantado por la Dirección de Protección y Servicios Especiales- DIPRO de la Policía Nacional, por lo cual es competencia de este ente las siguientes fases, las cuales se constan diferentes actividades:

- ✓ Adelantar el estudio de nivel de riesgo: la Policía Nacional adelantará el estudio de nivel de riesgo.

- ✓ Asignación del analista por parte de la Policía Nacional: se deberá asignar un Policía que se encuentre vinculado a la Dirección de protección y Asuntos Especiales, de acuerdo con el convenio interadministrativo entre la DIPRO y la UNP, con el objetivo de suministrar analistas. El analista debe contar con los cursos necesarios para adelantar el estudio de evaluación de riesgo. No se asignarán analistas de la UNP ya que actualmente cuenta con la totalidad de la carga laboral.

- ✓ Adelantar entrevista con el servidor público: durante la entrevista el servidor público deberá informar al señor analista, entre otras cosas, los hechos o situaciones que el considere pertinente, las cuales puedan ponerlo en riesgo o peligro, así mismo deberá entregar todo el material probatorio. La información debe ser verídica y completa.

- ✓ La entrevista es la base del estudio de nivel de riesgo, sin embargo, el analista debe corroborar la información suministrada. El analista utilizará los métodos de cuestionamiento necesario con el fin de obtener una información confiable.

✓ Realizar las verificaciones correspondientes de la información suministrada por el servidor público: toda la información suministrada en la entrevista deberá ser verificada con otras entidades públicas, por ejemplo, si el entrevistado manifiesta que la situación del contexto del municipio donde vive es de difícil acceso, deberá la personería, defensoría, entre otros (entidades públicas del orden territorial) acreditar esta situación, o en el caso que existan amenazas, el analista debe verificar que existan denuncias al respecto y el estado de los procesos judiciales.

✓ Verificar la situación de riesgo individual y el contexto de la zona en la que ejerce las funciones públicas: la Policía Nacional por la función de preservar el orden público que le fue asignada en la Constitución de 1991, tiene conocimiento de la situación del contexto del país, situaciones que deberán ser tenidas en cuenta en el desarrollo del estudio de evaluación de riesgo.

Adicional a la situación de contexto debe existir una situación de riesgo de forma individual, esto quiere decir que el servidor público que este siendo evaluado debe contar de forma particular y directa con alguna posición que genere un riesgo, por el hecho de ejercer las funciones públicas encomendadas. Es importante en este punto tener en cuenta que no es posible asumir que aquellos servidores públicos que deben ejercer funciones de control, acrediten su riesgo por las funciones ejercidas.

Por otro lado, es necesario que exista un riesgo particular, ya que de no ser así se podría asumir que todas las personas que se encuentren en el mismo contexto requerirán que se adelante un estudio de evaluación de riesgo, situación que desborda las capacidades de las dos instituciones.

✓ Presentar el caso ante el comité – CENIR: el analista deberá presentar el caso ante el CENIR, en donde expondrá las situaciones evidenciadas y el resultado final del estudio de nivel de riesgo. En este comité solo hace parte la Policía Nacional por medio del comandante de DIPRO y el comandante de Policía. Una vez sea aprobado el estudio de evaluación de riesgo, deberán asignarse las

medidas de protección por parte de la Policía Nacional de acuerdo a las competencias y finalmente recomendará las medidas de protección que sean pertinentes adoptar por la Unidad Nacional de Protección de acuerdo al estudio de evaluación de riesgo. Lo anterior siempre teniendo en consideración las competencias establecidas en el Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016. Es importante tener en cuenta que en los casos en los cuales no sea necesario la implementación de medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección, no se deberán pronunciar al respecto.

✓ Validar el caso en la Dirección de protección y Asuntos Especiales de la Policía Nacional: solo es necesario la validación de los casos que requieran la implementación de medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección, con el objetivo de verificar que existen fundamento necesario para la asignación de recursos físicos, de no ser suficientes los argumentos del estudio de evaluación de riesgo no se dará el visto bueno, se pedirá una segunda verificación por parte del CENIR, quien determinará si se ratifica en su primera posición o modifica su solicitud. Llegado el caso que se ratifique se dará el visto bueno, si se modifica se iniciara nuevamente el estudio por parte de la DIPRO.

✓ Agendar el caso al Comité Especial por medio de la Secretaria Técnica del CERREM: Una vez se de el visto bueno del estudio de evaluación de riesgo, deberá ponerse en conocimiento de la Unidad Nacional de Protección por medio de la Secretaria Técnica del CERREM, en donde se informará el resultado del estudio de nivel de riesgo, la ponderación y el sustento de la solicitud. Una vez cada mes se desarrollará el Comité Especial.

✓ Presentación del caso a cargo de la Policía Nacional ante los Miembros del Comité Especial: el delegado de la Dirección de Protección y Asuntos Especiales de la Policía Nacional deberá hacer un resumen del estudio de evaluación de riesgo y una breve justificación de las medidas de protección solicitadas.

✓ Análisis del caso por los miembros del Comité Especial: Adoptar la decisión pertinente – Acto administrativo: el comité especial adoptará las medidas de

protección que sean pertinentes de acuerdo a las competencias establecidas, siempre teniendo como referencia el estudio de nivel de riesgo. la decisión se verá plasmada en un acto administrativo de carácter particular.

✓ Firma del acto administrativo por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección: una vez la Secretaria Técnica del CERREM expida el acto administrativo, este deberá ser revisado por la asesora de dirección de la población de servidores públicos y finalmente será suscrito por el Director de la UNP. La firma del señor Director General tomará un (1) día hábil.

✓ Cumplimiento de la decisión del comité especial: una vez quede en firme la decisión (firma del director) se deberá comunicar a la Subdirección de Protección para implementar, finalizar o ajustar las medidas de protección. Esta decisión también es comunicada a la Dirección de Protección y Asuntos Especiales de la Policía Nacional, sin embargo, no compromete las decisiones adoptadas en el CENIR, lo cual quiere decir que solo se adoptan medidas por parte de la UNP.

✓ Acatar la decisión por parte de la Subdirección de Protección: La Subdirección de Protección deberá adoptar las medidas de protección decididas dentro de los 5 días hábiles siguientes.

✓ Seguimiento y control de las medidas de protección: una vez sean implementadas las medidas de protección se realizará un seguimiento de las mismas por el grupo de seguimiento de medidas. Adicionalmente este mismo grupo deberá realizar un informe mensual con el objetivo de verificar que las medidas implementadas sean las aprobadas por el comité especial, caso en el cual no estén de acuerdo se deberá informar al grupo de desmonten para que se adelantes las respectivas verificaciones y se proceda al desmonte de las medidas adicionales.

✓ Control por mal uso de las medidas de protección: si se presentan casos de mal uso de medidas de protección, deberá iniciarse un proceso interno en el cual se respete el derecho a la defensa del protegido:

- Este proceso iniciará con las verificaciones pertinentes, una vez se verifique que existe mérito para iniciar un proceso se notificará al beneficiario, quien en versión libre declarará los hechos relevantes para el proceso.

- Si el beneficiario tiene asignado hombre de protección, este deberá ser llamado a presentar su versión libre.

- Una vez culmine dicha etapa se deberá recopilar el material probatorio necesario por parte de los funcionarios de la Unidad Nacional de Protección.

- El grupo de control y seguimiento de medidas presentará el caso ante el comité de seguimiento: integrado por el Director General, el Subdirector de Protección, el Subdirector de evaluación de riesgo y el jefe de la oficina jurídica.

- El comité de seguimiento tomará la decisión pertinente de acuerdo al material probatorio recopilado en el proceso. Contra esta decisión solo procederá el recurso de reposición, recurso que deberá interponerse dentro de los 5 días hábiles siguientes y será resuelto por el comité de seguimiento.

Este proceso durará máximo 2 meses, caso en el cual de no cumplirse dicho término deberá archivar la investigación, de igual forma si la investigación no presenta méritos necesarios en cualquier etapa se podrá decretar el archivo de la misma.

- ✓ Cierre de riesgos: una vez se encuentren documentadas una posible situación de riesgo, deberá adelantarse las gestiones pertinentes, según sea el caso, con el objetivo de superar cualquier amenaza de riesgo que pueda existir durante el proceso, una vez sea superada deberá ser documentada y enviada en copia a la carpeta del beneficiario, con el fin de tener referencias por si vuelve a ocurrir en el futuro y así dar respuesta de forma coordinada a las diferentes situaciones.

- ✓ Documentación del proceso adelantado: cada uno de los beneficiarios

tendrá su carpeta virtual, en donde reposará toda la información respecto a su caso, desde el inicio del estudio de evaluación de riesgo hasta las diferentes situaciones que se hayan podido presentar, carpeta a la cual tendrán acceso solo el nivel directivo, adicionalmente teniendo en cuenta la Ley de archivo deberá reposar una copia en el archivo nacional.



**Figura 27. Entradas, Herramientas y Salidas de la Ruta de Evaluación de Riesgo**

Fuente: Elaboración propia

Es importante tener en cuenta las siguientes precisiones, para poder entender a cabalidad el procedimiento del estudio de evaluación de riesgo:

- ✓ El estudio de nivel de riesgo se adelanta de oficio, no es necesario que exista un requerimiento de parte.

- ✓ El estudio de nivel de riesgo lo adelantará la regional competente de la Dirección de Protección y Asuntos Especiales – DIPRO de la Policía Nacional. Es de aclarar que en aquellos casos que sean funcionarios públicos de orden

nacional será la Dirección de Protección y Asuntos Especiales quienes deberán adelantar el estudio de nivel de riesgo.

✓ La validación dada por la Dirección de Protección y Asuntos Especiales de la Policía Nacional, es un requisito indispensable, teniendo en cuenta que estos servidores públicos en virtud del riesgo, son en primera medida población objeto de la entidad a la cual se encuentran vinculados y a la Policía Nacional, solo la Unidad Nacional de Protección entra a brindar medidas para mitigar el riesgo de forma subsidiaria, por lo cual es la Policía Nacional la que debe determinar si es necesario la implementación de medidas de protección (recursos físicos) como medidas complementarias. En conclusión, no todos los casos de estudios de evaluación de riesgo adelantados por la Policía Nacional serán presentados al Comité Especial, solo aquellos que en virtud al cargo generen un riesgo extraordinario y adicionalmente requiera la implementación de medidas de protección por parte de la UNP.

✓ La adopción de medidas de protección se realizará de acuerdo a las competencias de cada una de las entidades.

✓ La decisión del Comité Especial puede tener tres enfoques: implementar medidas de protección, ajustar medidas de protección (ya sea porque se deben aumentar o disminuir) y finalizar las medidas de protección.

✓ Si existe alguna situación que pueda variar la medida de protección adoptadas, es necesario que la Policía Nacional determine la viabilidad de dar inicio nuevamente a la evaluación de riesgo, sin embargo, si no lo considera necesario el proceso podrá iniciarse en la segunda fase.

✓ Las recomendaciones de las medidas de protección deben encontrarse sustentadas en el estudio de evaluación de riesgo adelantado.

✓ El grupo de seguimiento de medidas de protección deberá determinar si existe alguna de las causales de finalización de medidas de protección, caso en el cual deberá solicitar que se agende el caso al Comité Especial para tomar las

decisiones pertinentes.

✓ Una vez se termine el periodo por el cual se implementaron las medidas de protección, los casos deberán ser presentados nuevamente al Comité Especial con el objetivo que sea definido la situación particular de cada uno de acuerdo al estudio de nivel de riesgo de la Policía Nacional, en el caso que sea necesario mantener las medidas de protección se deberá dar inicio a la ruta de protección por parte de la UNP, la Policía Nacional deberá informar los datos de contactos del beneficiario, y este tiene la obligación de acreditar la población a la cual puede pertenecer (cualquiera de las mencionadas anteriormente). El termino máximo para allegar la documentación requerida es de tres (3) meses, si en este término no se allega la documentación se finalizará las medidas de protección. De lo contrario, si el beneficiario allega la documentación pertinente se dará inicio a la ruta de protección por parte de la UNP, tiempo en el cual no se podrá finalizar medidas de protección. En el caso que la Policía Nacional no manifieste la necesidad de mantener medidas de protección se finalizarán una vez se termine el periodo o cargo.

✓ En los casos que alguno de los protegidos en virtud del cargo solicite directamente a la Unidad Nacional de Protección la implementación de medidas, se correrá traslado a la la Dirección de Protección y Asuntos Especiales- DIPRO de la Policía Nacional, quien deberá dar un concepto ante los miembros del Comité Especial sobre la pertinencia de la asignación de las medidas de protección solicitadas.

✓ En el caso específico de los Magistrados de las Altas Cortes y los Alcaldes Municipales y Distritales, deben certificar que la entidad a la cual se encuentra vinculado (Consejo Superior de la Judicatura y Municipio o Distrito) no cuenta con los recursos necesarios para prestar las medidas de protección a sus funcionarios.

✓ Por otro lado, es necesario aclarar la definición de los servidores públicos, teniendo en cuenta que los funcionarios de la entidad confunden el término de servidores públicos y funcionarios públicos.

La Constitución Política divide a los servidores públicos entre empleados públicos y trabajadores oficiales, (Const., 1991, art. 123): Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Aún cuando existe diferencia entre estos dos es el tipo de vinculación laboral, funcionarios públicos y trabajadores oficiales, son considerados constitucionalmente servidores públicos, por lo cual tienen derecho a ser objeto del programa de prevención y protección de la UNP. Por el contrario, aquellas personas vinculadas por medio de contrato de prestación de servicios no son objeto del programa ya que no son considerados funcionarios públicos.

✓ Se dará un término de 10 días hábiles para que el beneficiario complete su petición, de no completarla la Unidad Nacional de Protección asumirá que desistió del procedimiento y deberá enviar al área de correspondencia la solicitud así como su respuesta, por el contrario si allega la documentación completa deberá el funcionario o contratista enviar los documentos con las gestiones adelantadas al área de correspondencia con el objetivo que se adelanten los tramites de radicación y sea enviado al grupo de solicitudes de protección.

✓ Grupo de solicitudes de protección: una vez allegue la documentación completa al grupo de solicitudes de protección, realizará las verificaciones mínimas requeridas y establecerá comunicación telefónica con el solicitante con el objetivo de informarle los trámites adelantados por la UNP.

✓ Grupo de Asignaciones: una vez se adelanten los trámites pertinentes por el grupo de solicitudes de protección, se asignará para el caso en concreto un analista de riesgo quien adelantará el procedimiento establecido en el Artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015.

✓ Grupo de Valoración Preliminar: es un grupo multidisciplinario conformado de acuerdo al Artículo 2.4.1.2.34. del Decreto 1066 de 2016:

Es importante aclarar, que la información provista por el CTRAI es aquella recolectada por el analista asignado, por medio de la entrevista realizada al peticionario y sus respectivas verificaciones.

Finalmente, es competencia de este grupo adelantar las reevaluaciones de riesgo por temporalidad, teniendo en cuenta que la vigencia de la misma es de 1 año.

Comité Especial: una vez los casos son presentados al comité especial, ya sea porque fueron allegados por el Grupo de Valoración Preliminar o por la Policía Nacional, los miembros del Comité se pronunciarán al respecto y determinaran las medidas de protección pertinentes de acuerdo a las reglas anteriormente establecidas.

La decisión del Comité Especial puede ser en tres sentidos:

- Implementar medidas de protección: de acuerdo al estudio de nivel de riesgo se implementarán las medidas de protección necesarias, que pueden ser desde un chaleco antibalas a un vehículo blindado.
- Ajustar las medidas de protección: en el caso que el protegido ya cuente con medidas de protección y su nivel de riesgo haya sido modificado, ya sea porque aumento o porque disminuyó, los miembros del Comité decidieran cuales con las medidas pertinentes para la situación de riesgo actual.
- Finalizar medidas de protección: una vez cumpla con alguno de los requisitos establecidos en el Decreto 1066 de 2015, como lo es la muerte del protegido, por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de este se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa, cuando se establezca falsedad en la información o pruebas aportadas para la vinculación al programa o la adopción de medidas, cuando el protegido no permite la reevaluación del riesgo, a solicitud expresa y libre de la persona. Por otra parte, el vencimiento del período o cargo por el cual fue adoptada la medida o

su prórroga, por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con el beneficio de detención domiciliaria y por imposición de sanción de destitución en proceso disciplinario debidamente ejecutoriado, para el caso de funcionarios públicos.

Es importante establecer que se deben encontrar plenamente verificadas por el grupo de control y seguimiento de medida la causal por la cual se finaliza las medidas de protección.

Subdirección de Protección: una vez el Comité Especial determine las medidas de protección pertinentes o la finalización de las medidas según sea el caso, se procederá por la Subdirección de Protección a su implementación, por medio del siguiente procedimiento:

La Secretaría Técnica del CERREM deberá informar de las decisiones adoptadas en el marco del Comité Especial a la Subdirección de Evaluación de Riesgo.

El Subdirección deberá informar al grupo de implementación, quienes verificarán la información suministrada, las medidas adoptadas y las medidas ratificadas, posteriormente solicitará a cada uno de los grupos (grupo de hombres de protección y grupo de automotores) las medidas de protección. En caso de ser medidas blandas de protección será el grupo de implementación el encargado de hacerlas llegar al beneficiario.

Grupo de hombres de Protección y Grupo de Automotores: deberá implementar las medidas de protección adoptadas.

Proceso de monitoreo y control

**4.4.4 Fase 4: Enviar esa propuesta a evaluación con los interesados que deben aprobar y dar retroalimentación a esa metodología**

La propuesta fue enviada el día 23 de julio del presente año al Comité Directivo de la Unidad Nacional de Protección con el objetivo de adelantar una evaluación

del trabajo adelantado por los directivos: Director General, asesores privados del Director General, Subdirector de evaluación de Riesgo, Subdirector de Protección y jefe de la oficina jurídica. Adicionalmente el Director General de la Dirección de Protección – DIPRO de la Policía Nacional o su delegado fue un invitado especial

El objetivo de esta reunión fue adelantar una revisión jurídica y procedimental del trabajo adelantado, una vez se realizaron las verificaciones correspondientes se presentaron las siguientes observaciones:

Los estudios de nivel de riesgo que adelante la Dirección de Protección y Asuntos Especiales – DIPRO de la Policía Nacional deben llevar el visto bueno del Director General.

Las peticiones incompletas deben llegar a correspondencia con el objetivo que se le asigne un radicado y sean enviados al grupo de PQR´S para que adelantes las gestiones pertinentes, y así lleguen depuradas al grupo de solicitudes de protección. Es importante resaltar que por lo menos un grupo determinado de 3 personas deben encargarse de esta situación.

La comunicación entre el grupo de solicitudes de protección y el solicitante debe estar por escrito por lo cual es necesario que se envíe la misma información que se entrega por medio de comunicación verbal.

En el momento de la implementación de las medidas de protección adoptadas deberá ser el grupo de implementación de la Subdirección de Evaluación de Riesgo los encargados de establecer conversación con los beneficiarios para determinar el lugar y hora de la asignación de las medidas.

#### **4.4.5 Fase 5: Capacitaciones**

El proceso de cierre consiste en adelantar capacitaciones pertinentes a los funcionarios, contratistas y beneficiarios de la UNP, con el objetivo de dar a conocer la metodología para adelantar el estudio de nivel de riesgo. Lo anterior teniendo en cuenta que actualmente existen ambigüedades en el procedimiento establecido, lo que ha generado inconsistencias en los resultados.

Las capacitaciones se llevarán a cabo de forma presencial y se dividirá de acuerdo a las necesidades. Es importante tener en cuenta que la Unidad Nacional de Protección debe desarrollar funciones que están de acuerdo a la realidad cambiante de la sociedad, por lo cual es necesario establecer los conocimientos actuales y los que deben saber para el desarrollo eficaz de las funciones.

#### **4.5 Plan de capacitación para la implementación de la metodología de elaboración de los estudios de nivel de riesgo e implementación de medidas de protección**

##### **4.5.1 Plan de capacitación para los funcionarios, contratistas y beneficiarios de la UNP**

Se llevará a cabo una capacitación práctica durante 12 horas. Las capacitaciones se dividirán para 3 participantes diferentes: funcionarios, contratistas y beneficiarios. El primer grupo, funcionarios, se dividirá en dos, los primeros son aquellos que se encuentran laborando en la sede central y el segundo grupo aquellos que se encuentran en las diferentes regionales.

Adicionalmente, es importante aclarar que las capacitaciones solo se adelantaran para los servidores públicos como beneficiarios.

Método: las capacitaciones se realizarán de forma presencial.

##### **Procedimiento de las capacitaciones:**

Elección del personal a capacitar: la capacitación se hará extensiva para los contratistas, funcionarios y beneficiarios, no existirá límite o elección de personal. En el caso de los contratistas y funcionarios las capacitaciones se desarrollarán en grupos con el objetivo de no afectar el desarrollo de normal de las actividades. Será el jefe de cada una de las dependencias el encargado de realizar la división de su grupo de trabajo de acuerdo a la carga laboral.

Los programas de capacitación se encuentran enfocados a 3 grupos de acuerdo a sus necesidades, es por ellos que la temática se desarrollada de forma

independiente:

### **Servidores Públicos- Beneficiarios:**

En el primer grupo, servidores públicos - beneficiarios, el objetivo de la capacitación es mostrar cuales son las obligaciones de la Unidad Nacional de Protección, las de la Policía Nacional, las de la entidad a la cual se encuentran vinculados y los entes territoriales, adicionalmente informarle a los beneficiarios cuáles son sus derechos y sus deberes respecto al Programa de Prevención y Protección, lo cual cobra gran importancia cuando el beneficiario deja su cargo ya que no sería objeto del programa. Para los beneficiarios, las jornadas de capacitación se adelantarán 2 días, cada uno de ellos en talleres de 6 horas, los cuales serán programados en 5 diferentes regiones sensibles del país, entre ellas: Bogotá, Caquetá, Arauca, Barranquilla, Pasto y Cauca. En la ciudad de Bogotá se desarrollarán 3 capacitaciones, con el objetivo de prestar una mayor cobertura. En las otras ciudades, solo se adelantará una capacitación.

### **Cuadro 25. Cronograma**

<b>Día 1.</b>
<b>9:30 – 10:00:</b> Apertura de capacitación a cargo del Director General o su delegado.
<b>10:00 – 11:00:</b> Deberes de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional.
<b>11:00 – 11:30:</b> break
<b>11:30 – 12:30:</b> Deberes de los entes territoriales
<b>12:30 – 01:30:</b> Almuerzo
<b>01:30 – 03:00:</b> Derechos y Deberes de los beneficiarios.
<b>03:00 – 03:30:</b> Respuesta de inquietudes.
<b>Día 2.</b>

**09:30 – 11:00:** Ruta de evaluación de riesgo: población objeto, requisitos y notificación.

**11:00 – 11:30:** break

**11:30 – 12:30:** implementación y desmonte de medidas de protección.

**12:30 – 01:30:** Almuerzo

**01:30 – 03:00:** Ruta de evaluación de riesgo: procedimiento.

**03:00 – 03:30:** Respuesta de inquietudes.

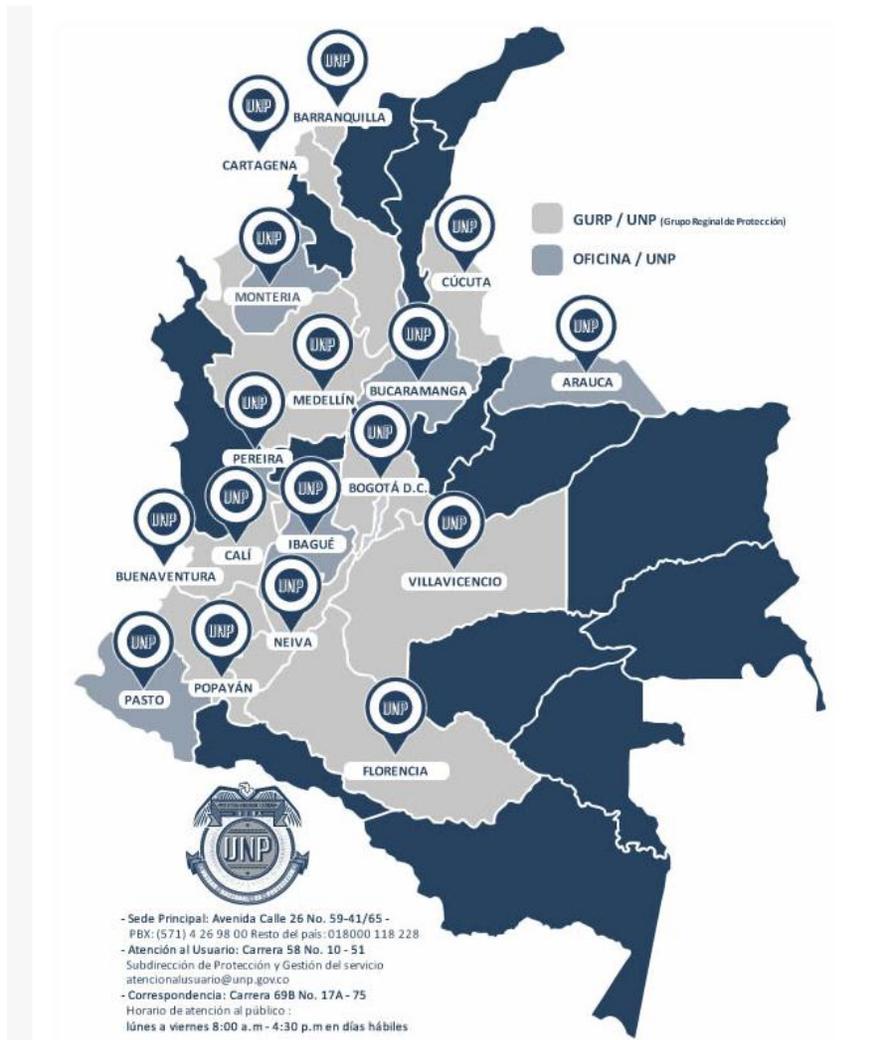
La Unidad Nacional de Protección asumirá el costo de la misma, por lo cual deberá alquilar un salón de eventos y la logística necesaria. Se contará con 2 capacitadores y con un trabajo de apoyo de 6 personas, entre quienes estará personal de la Policía Nacional- (DIPRO nacional).

### **Servidores públicos y contratistas regionales:**

Tanto los servidores públicos como los contratistas de la Unidad Nacional de Protección requieren ser capacitados, esto con el fin primordial que sean quienes posteriormente comuniquen a los beneficiarios cuales son los procedimientos que actualmente se están llevando a cabo. La separación realizada entre los funcionarios y contratistas de la sede central y los regionales obedece a que estos últimos no tienen poder de decisión, sin embargo, la capacitación se requiere en la medida que en muchas oportunidades son quienes tienen contacto directo con el beneficiario y debe entregar la información de primera mano.

Las capacitaciones para los funcionarios regionales se adelantarán en jornadas de 6 horas (2 días), se contará con 2 capacitadores y con un trabajo de apoyo de 6 personas, entre quienes estará personal de la Policía nacional- (DIPRO nacional).

Las capacitaciones se llevarán a cabo en las regionales a nivel nacional: Cúcuta, Barranquilla, Cartagena, Medellín, Cali, Buenaventura, Popayán, Florencia, Villavicencio y Neiva.



**Figura 28. Mapa de Grupo de Regionales de Protección**

Fuente: (Unidad Nacional de Protección, 2014)

La invitación a la capacitación se extenderá a los miembros de la Dirección de Protección y Asuntos Especiales – DIPRO regionales.

### **Servidores públicos y contratistas sede central**

Aun cuando no todos los servidores públicos ni contratistas del sector central tienen poder de decisión es importante que tengan conocimiento de los diferentes

cambios que se adelantan en la Unidad Nacional de Protección.

Harán parte de la capacitación las siguientes dependencias: Dirección general (Asesores del Director y Asesoras de la Población de servidores públicos), Subdirección de Evaluación de Riesgo, Subdirección de Protección, Oficina asesora jurídica.

El jefe de cada una de las áreas determinara cual del personal a su cargo debe asistir a las diferentes capacitaciones, ya que no es posible la asistencia total, sin embargo, con el fin de no generar traumatismos en el desarrollo de las actividades diarias.

Las capacitaciones para los funcionarios y contratistas se adelantarán en 3 jornadas de 4 horas, se contará con 2 capacitadores y con un trabajo de apoyo de 6 personas, entre quienes estará personal de la Policía nacional- (DIPRO nacional).

La invitación a la capacitación se extenderá a los miembros de la Dirección de Protección y Asuntos Especiales – DIPRO regionales.

Teniendo en cuenta las necesidades de cada uno de los grupos a capacitar se crearán los siguientes planes:

#### **Cuadro 26. Plan de capacitación para beneficiarios - servidores públicos**

Taller	Metodología para la realización del estudio de evaluación de riesgo y la implementación de medidas de protección de los servidores públicos en la unidad nacional de protección
Dirigido a	Beneficiarios - Servidores Públicos
Fecha	octubre - noviembre – diciembre de 2016
Lugar	Unidad Nacional de Protección - Sede Principal
Temáticas	1. Requisitos para acceder al programa de protección 2. Procedimiento ordinario de ruta de protección. 3. Duración de cada una de las etapas. 4. Obligación de la policía nacional y la unidad nacional de protección. 6. Obligación de los municipios y departamentos. 5. Procedimiento de notificación, en los casos que son necesarios, de las medidas de protección a los beneficiarios y su respectiva posibilidad de reponer.

Fuente: Elaboración propia

### Cuadro 27. Plan de capacitación para funcionarios públicos regionales

Taller	Metodología para la realización del estudio de evaluación de riesgo y la implementación de medidas de protección de los servidores públicos en la unidad nacional de protección
Dirigido a	Funcionarios Públicos Regionales
Fecha	octubre - noviembre – diciembre de 2016
Lugar	Unidad Nacional de Protección - Sede Principal
Temáticas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procedimiento para los servidores públicos puedan acceder al programa de prevención y protección.</li> <li>2. Procedimiento para la protección de personas enumeradas en el artículo 2.4.1.2.7 del decreto 1066 de 2015.</li> <li>3. Funciones y competencias de la policía nacional para adelantar el estudio de nivel de riesgo e implementar medidas de protección.</li> <li>4. Funciones y competencia de la unidad nacional de protección para adelantar el estudio de nivel de riesgo de los servidores públicos e implementar medidas de protección.</li> <li>5. Causales de finalización de medidas de protección de los servidores públicos.</li> <li>6. Procedimiento a seguir una vez culmine el periodo del servidor publico-beneficiario.</li> <li>7. Procedimiento para comunicación entre la UNP y la Policía Nacional.</li> <li>8. Procedimiento de notificación, en los casos que son necesarios, de las medidas de protección a los beneficiarios y su respectiva posibilidad de reponer.</li> <li>9. Procedimiento para la comunicación entre las regionales y la sede central.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia

### Cuadro 28. Plan de capacitación para beneficiarios y servidores públicos

Taller	Metodología para la realización del estudio de evaluación de riesgo y la implementación de medidas de protección de los servidores públicos en la unidad nacional de protección
Dirigido a	Funcionarios públicos sede central y contratistas
Fecha	octubre - noviembre – diciembre de 2016
Lugar	Unidad Nacional de Protección - Sede Principal
Temáticas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procedimiento para los servidores públicos puedan acceder al programa de prevención y protección.</li> <li>2. Procedimiento para la protección de personas enumeradas en el Artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015.</li> <li>3. Funciones y competencias de la policía nacional para adelantar el estudio de nivel de riesgo y la implementación de las medidas de protección.</li> <li>4. Funciones y competencia de la unidad nacional de protección para adelantar el estudio de nivel de riesgo de los servidores públicos y la implementación de las medidas de protección.</li> <li>5. Causales de finalización de medidas de protección de los servidores públicos.</li> </ol>

6. Procedimiento a seguir una vez culmine el periodo del servidor público - beneficiario.
8. Procedimiento para comunicación entre la UNP y la policía Nacional.
9. Procedimiento de notificación, en los casos que son necesarios, de las medidas de protección a los beneficiarios y su respectiva posibilidad de reponer

Fuente: Elaboración propia

### Desarrollo de las capacitaciones

Las capacitaciones se adelantarán con la metodología para la protección de las personas en virtud del cargo. Por lo cual se explicará la metodología planteada anteriormente:



**Figura 29. Fases de la ruta de nivel de riesgo**

Fuente: Elaboración propia

Herramientas de trabajo: se desarrollará por medio de diapositivas, material de apoyo para el desarrollo de la capacitación (Anexo 4).

Estas diapositivas se mantendrán para los tres enfoques de las capacitaciones, sin embargo, cada una de ellas deberá explicar los puntos primordiales de acuerdo a las necesidades.

Adicionalmente se hará entrega de un plegable (Anexo 5).

La medición de la satisfacción de la capacitación se adelantará por medio de una encuesta, la cual se desarrollará al final de la misma.

En el caso de los servidores públicos y contratistas de la Unidad Nacional de Protección adicional a la encuesta se realizará una prueba de conocimiento, la cual consistirá en casos específicos los cuales deberán resolver con la metodología ya planteada.

## 5. CONCLUSIONES

1. Se creó la metodología para adelantar el estudio de nivel de riesgo a la población vulnerable, servidores públicos, teniendo en cuenta los requisitos legales que fundamentan el Programa de Prevención y Protección de la Unidad Nacional de Protección, superando así, las dificultades que enfrentaba dicho procedimiento.
2. Una vez se realizó el análisis de la situación de los procesos y procedimientos utilizados por la Unidad Nacional de Protección se identificaron los siguientes: no existe un sistema de información único, por lo cual cada una de las dependencias maneja la información de forma desarticulada lo que ha llevado que no exista veracidad en la misma, no existe un canal de comunicación entre la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, lo que genera desinformación en la adopción de las medidas de protección teniendo en cuenta que están deben estar coordinadas entre las dos entidades, lagunas normativas que se tenían en el procedimiento del programa de prevención y protección junto con la Policía Nacional, generando la necesidad de crear una metodología para cubrir dichas lagunas.
3. Se establecieron las competencias establecidas normativamente para cada una de las entidades, teniendo en cuenta el Decreto 1066 de 2015, lo que dio como resultado el rol de cada interviniente en el proceso, creando límites, adicionalmente se estableció los pasos que servirán como guía para adelantar el estudio de evaluación de riesgo.
4. Como estrategia de implementación de la metodología, se estableció una propuesta académica, basada en capacitaciones para los beneficiarios, funcionarios y contratistas de la UNP, se concluyó que esta sería el mejor método teniendo en cuenta las deficiencias conceptuales y las lagunas jurídicas que se encuentran en el Decreto que rige la actividad de la unidad, situación que genera la necesidad de que toda la entidad maneje los mismos conceptos.

## 6. RECOMENDACIONES

1. Es indispensable la adquisición de un software, el cual tenga como objetivo principal la recopilación de información de cada uno de los casos, para así contar con una carpeta digital para cada uno de los casos, donde se tenga conocimiento de toda la situación en torno al estudio de nivel de riesgo y las medidas de protección implementadas.
2. Mantener una relación de contacto directo con la Dirección de Protección y Asuntos Especiales de la Policía Nacional, ya que es necesario para el desarrollo del estudio de evaluación de riesgo y la implementación de las medidas de protección.
3. Es necesario que se cree la metodología del estudio de nivel de riesgo para aquellos servidores públicos que se encuentran según el riesgo, el cual se enuncio en el presente trabajo de grado. Para el desarrollo de esta metodología, es posible que sea utilizado el trabajo ya aquí adelantado.
4. Reiterar las capacitaciones para aquellos funcionarios, contratistas o beneficiarios que se no pudieron asistir, estas capacitaciones solo se realizaran en la ciudad de Bogotá, 1 vez cada 2 meses, por un término de 6 meses.
5. Una vez se culminen las capacitaciones anteriormente mencionadas, se realizará una capacitación semestral orientada hacia el mismo personal (beneficiarios, funcionarios públicos y contratistas de la UNP), con el objetivo de actualizar las capacitaciones de acuerdo a las necesidades.
6. Mantener en constante revisión la metodología planteada para identificar las situaciones particulares que puedan generar retraso en los tiempos o situaciones que deban ser modificadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahullana, A. (s.f.). Estructura proyectos. Recuperado de:  
<http://www.andreuahullana.com/es/estructura-proyectos/>
- Ambrosone, m. (2007). La administración del riesgo empresarial: una responsabilidad de todos - el enfoque coso. Nueva York: Pricewaterhouse Coopers.
- Benguría, S., Martín, B., Valdés, M., Pastellides, P. & Gómez, L. (2010). Métodos de investigación en educación especial. Madrid: UAM.
- Caracol Radio. (2016). Daño fiscal en Unidad Nacional de Protección asciende a \$33.000 millones: Contraloría. Recuperado de:  
[http://caracol.com.co/radio/2016/03/09/nacional/1457549119\\_650890.html](http://caracol.com.co/radio/2016/03/09/nacional/1457549119_650890.html)
- Centro de Memoria Histórica. (2012). Estadísticas del conflicto armado en Colombia. Recuperado de:  
<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>
- Congreso de Colombia. (2011). Ley. No: 1444 de 4 de mayo de 2011, por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario oficial
- Congreso de Colombia. (2012). Decreto 2096 de 2012. Por el cual se unifica el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano y se dictan otras. Bogotá: Diario Oficial.
- Corte Constitucional. (2004). Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento. Magistrada Presidenta (E): Myriam Ávila Roldán. Bogotá: C.C.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). Decreto 4065 de 2011, Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura. Bogotá: Diario Oficial.

Departamento Administrativo de Seguridad -DAS. (2004). Decreto 643 de 2004, Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de Seguridad y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial.

Ecured. (s.f.). Métodos científicos de investigación. Recuperado de: [http://www.ecured.cu/M%C3%A9todos\\_Cient%C3%ADficos\\_de\\_Investigaci%C3%B3n](http://www.ecured.cu/M%C3%A9todos_Cient%C3%ADficos_de_Investigaci%C3%B3n)

Eliseo, R. (2009). Técnicas de Investigación de Campo. Recuperado de: <http://niveldostic.blogspot.com.co/2009/06/metodo-analitico-sintetico.html>

Garrido, X. (2012). Fragmentos para una cronotopografía del simulacro. Ideas, reflexiones y digresiones en torno a la obra de Jordi Bernadó. Recuperado de: <http://www.jordibernado.com/text/fragmentos-para-una-cronotopografia-del-simulacro-ideas-reflexiones-y-digresiones-en-torno-a-la-obra-de-jordi-bernado/>

Introducción a la Psicología. (s.f.). Introducción a la Psicología: Tema 4 el método observacional. Recuperado de: <http://www4.ujaen.es/~eramirez/Descargas/tema4>

Lledó, P. (2013). Director de proyectos: Cómo aprobar el examen PMP® sin morir en el intento. Canadá: el autor.

Matriz FODA. (s.f.). ¿Qué es la Matriz FODA? Recuperado de: <http://www.matrizfoda.com/>

MDAP. (s.f.). Gestión del alcance - línea base de alcance. Recuperado de: <http://www.uv-mdap.com/comentarios-del-programa/gestion-del-alcance-linea-base-de-alcance/>

Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia. (2010). Decreto 1740 de mayo 19 de 2010, por el cual se reglamenta el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: El Ministerio.

Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia. (2015). Decreto número 1066 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior". Bogotá: El Ministerio.

Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia. (2016). Decreto 567 de 2016 de abril de 2016, por el cual se modifican algunos artículos del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Bogotá: El Ministerio.

Ministerio del Interior. (2015). Decreto Número 1066 DE 2015 (26 de mayo de 2015) "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Bogotá: El Ministerio.

Núñez, D. (2013). Técnicas y/o herramientas útiles para la dirección de proyectos. Recuperado de: <https://www.eoi.es/blogs/dulvenantonionunez/2013/11/24/tecnicas-yo-herramientas-utiles-para-la-direccion-de-proyectos/>

Organización Internacional de Normalización – ISO. (2009). ISO 31000 de 2009, Herramienta para evaluar la gestión de riesgos. Ginebra: ISO.

PMI. (2013). Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía PMBOK). Pennsylvania: Project Management Institute. Recuperado de: [https://www.academia.edu/7860534/PMBOK\\_5ta\\_Edicion\\_Espa%C3%B1ol](https://www.academia.edu/7860534/PMBOK_5ta_Edicion_Espa%C3%B1ol)

PMP. (s.f.). Ciclo de vida del proyecto. Recuperado de: <http://pmpencasa.info/ciclo-de-vida-del-proyecto/>

Real Academia Española. (2014). Diccionario de la Lengua Española. Método, Vigésimotercera. Madrid. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=P7dyaFK>

Real Academia Española. (2014b). Diccionario de la lengua española: edición del tricentenario. Investigación, Vigésimotercera. Madrid. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=M3YxV5t>

Real Academia Española. (2014c.). Diccionario de la lengua española: edición del tricentenario. Observación. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=Qostl2H>

Real Academia Española. (2014d). Diccionario de la Lengua Española Edición del Tricentenario: Observar. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=Qp2DCR4>

Republica de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Norma.

Reyes, G. (2016). Gestión de Proyectos. Lima: Cibertec.

Silvestrini, M., & Vargas, J. (enero de 2008). Fuentes de información primarias, secundarias y terciarias. Recuperado de: <http://ponce.inter.edu/cai/manuales/FUENTES-PRIMARIA.pdf>

Unidad Nacional de Protección. (2014). Informe de gestión 2013 Bogotá 2014. Oficina Asesa de Planeación e Informaciones 41, Bogotá. Recuperado de: <http://www.unp.gov.co/planeacion/Documents/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%202013.pdf>

Universidad de Alcalá. (s.f.). Fuentes de información. Recuperado de: [http://www3.uah.es/bibliotecaformacion/BPOL/FUENTESDEINFORMACION/tipos\\_de\\_fuentes\\_de\\_informacin.html](http://www3.uah.es/bibliotecaformacion/BPOL/FUENTESDEINFORMACION/tipos_de_fuentes_de_informacin.html)

## **ANEXOS**

## Anexo 1. Acta del PFG

Acta del Proyecto	
Fecha	Nombre de Proyecto
21 de febrero de 2016	Metodología para la realización del estudio de nivel de riesgo y la implementación de medidas de protección para los servidores públicos en la unidad Nacional de Protección.
Áreas de conocimiento / procesos: Grupos de Procesos: Iniciación, planificación, ejecución, control y cierre. Áreas de conocimiento: Integración, alcance, tiempo, costo, calidad, recursos humanos, comunicación, riesgos, adquisiciones e interesados.	Área de aplicación (Sector / Actividad): Actividad: Protección
Fecha de inicio del proyecto	Fecha tentativa de finalización del proyecto
15 de febrero de 2016	4 de septiembre de 2016
Objetivos del proyecto	
Realizar un análisis de situación sobre los procesos y procedimientos utilizados para la elaboración de los estudios de riesgo en la subdirección de evaluación de riesgo y en la Unidad Nacional de Protección, con el fin de identificar situaciones críticas para la ruta de protección de los Servidores Públicos.	
OBJETIVOS ESPECIFICOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar los procesos y diseñar los procedimientos metodológicos para guiar el accionar de los involucrados en la elaboración de las evaluaciones de riesgo a los Servidores Públicos, siguiendo el enfoque de la dirección de proyectos del PMI.</li> <li>2. Proponer una estrategia de implementación de la metodología para la elaboración de los estudios de nivel de riesgo y la implementación de medidas de protección de los Servidores públicos, para alinearla a la cultura organizacional de la Unidad Nacional de Protección.</li> </ol>	
Descripción del producto o servicio que generará el proyecto	
<p>Productos que se obtendrán con el proyecto:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diagnóstico de la situación actual de la ruta de evaluación de riesgo.</li> <li>2. Diseñar el procedimiento metodológico para la elaboración del Estudio de Nivel de Riesgo de acuerdo a la Dirección de Proyectos de PMI.</li> <li>3. Plan de capacitación para la implementación de la metodología de elaboración de los estudios de nivel de riesgo e implementación de medidas de protección.</li> </ol>	
Supuestos	
La Unidad Nacional de Protección es la patrocinadora del proyecto y facilitará la	

información necesaria para realizar el proyecto.

Apoyo de la Dirección General de la UNP para la creación de la metodología que mejore los procesos preestablecidos.

Se cuenta con los recursos presupuestarios para desarrollar el presente plan de proyecto.

Personal de planta y externo necesario para realizar el proyecto.

La UNP cuenta con a la plataforma SER y la plataforma de CERREM.

El proyecto ayuda a la generación de orden, confianza y regulación de la UNP.

No existe la necesidad de realizar procesos de licitación, contratación directa o selección abreviada ya que no se requiere la compra o adquisición de ningún elemento.

#### Restricciones

1. Falta de información en la subdirección de evaluación de riesgo ya que en este momento se está desarrollando base de datos única y anteriormente no existía información certera consolidad.

2. Falta de información confiable de la subdirección de Protección, ya que no cuenta bases de datos.

3. La UNP no cuenta con personal capacitado para cumplir con el rol de director de proyectos.

4. No existe una guía interna de gestión de proyectos.

5. Tiempo limitado de desarrollar capacitaciones

#### Identificación de riesgos

Falta de interés por parte de los funcionarios y contratistas de la Unidad Nacional de Protección, podría generar retrasos en la entrega de la información y por ende en el cronograma.

Información incompleta o errada por lo cual se genera una desinformación para el desarrollo del proyecto, afectando así el alcance del mismo.

Desinterés por parte de la Unidad Nacional de Protección teniendo en cuenta la inversión a realizar.

#### Presupuesto

Aporte intelectual	\$0
Reproducción del documento	\$1.000.000
Costo capacitaciones internas	\$430.000
Costo capacitaciones externas	\$1.200.000
Reserva de contingencia	\$600.000
Línea Base de costo	\$3.230.000
Reserva de Gestión	323.000
Presupuesto	\$3.553.000

#### Principales hitos y fechas

	FECHA DE INICIO	FECHA DE FIN
1. Proyecto Final de Graduación	15/02/16	4/09/16
1.1. Seminario de Graduación	15/02/16	20/03/16
1.1.1. Anexos	15/02/16	15/02/16
1.1.1.1. EDT en PFG	15/02/16	15/02/16
1.1.1.2. Cronograma de PFG	15/02/16	15/02/16
1.1.2.7. Chárter firmado	28/03/16	3/04/16
1.1.3. Aprobación SG	4/04/16	10/04/16
1.2. Tutor de Desarrollo	11/04/16	24/04/16
1.2.1 Tutor	11/04/16	24/04/16
1.2.1.1. Asignación	11/04/16	17/04/16
1.2.1.2. Comunicación	18/04/16	24/04/16
1.3.2.1 Lector 1.	6/07/16	19/07/16
1.3.2.2. Lector 2.	20/07/16	3/08/16
1.4. Tutorías de Ajustes	4/08/16	24/08/16
1.5. Evaluación	1/09/16	4/09/16
1.5.1. Aprobación lectores	1/09/16	4/09/16
1.5.2. Calificación del tribunal examinador	4/09/16	4/09/16

#### Información histórica relevante

La UNP es una entidad adscrita al Ministerio del Interior, creada por medio del Decreto 4065 de 2011, su principal función es prestar la protección a población vulnerables. Desde su inicio la UNP acogió los protegidos que antes contaban con medidas de protección del DAS (Actualmente no existe) y el Ministerio del Interior, aproximadamente existían alrededor de 1.200 personas que contaban con medidas de protección como consecuencia de alguna situación de riesgo.

Posteriormente, una vez la Unidad formo su programa propio de protección no se hicieron llegar las solicitudes en las cuales se requerida la implementación de medidas de protección especialmente para aquellos que no contaban con recursos económicos. Sin embargo, este propósito se vio desdibujado cuando por medio de diferentes trámites ilegales, la Unidad se vio involucrada en problemas por el indebido uso de los dineros públicos realizadas por los altos mandos, lo cual se vio reflejado en los incides de protección a la población realmente vulnerable, durante el año 2014 y principios de 2015, la UNP protegía en su 76% a servidores públicos, entre ellos el 39% contaba con recursos y apropiaciones presupuestales para pagar su seguridad sin embargo con el objetivo de pagar favores políticos y recibir dádivas a cambio, la UNP implemento sin el lleno de los requisitos legales 83 vehículos blindados, 54 vehículos convencionales, 21 hombres de protección y un sin número de líneas telefónicas y chalecos antibalas que generaron un detrimento patrimonial notorio. .

#### Identificación de grupos de interés (involucrados)

Involucrados directo(s):

Unidad Nacional de Protección

Funcionarios Públicos  
Policía Nacional

Involucrados indirecto(s):  
Beneficiarios del programa de protección  
Contratistas y servidores públicos de la Unidad nacional de Protección.  
Ministerio del Interior

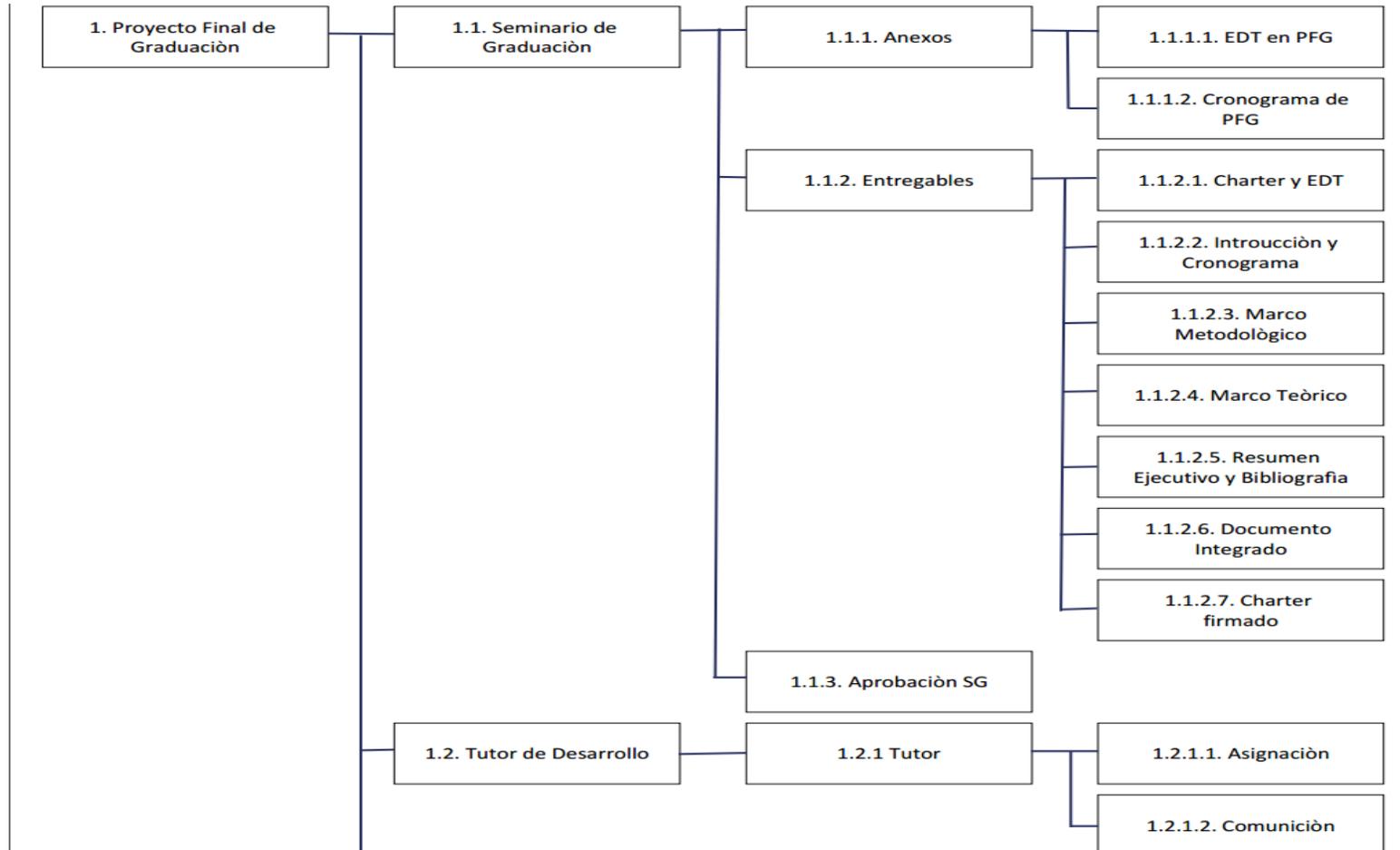
Director de proyecto:

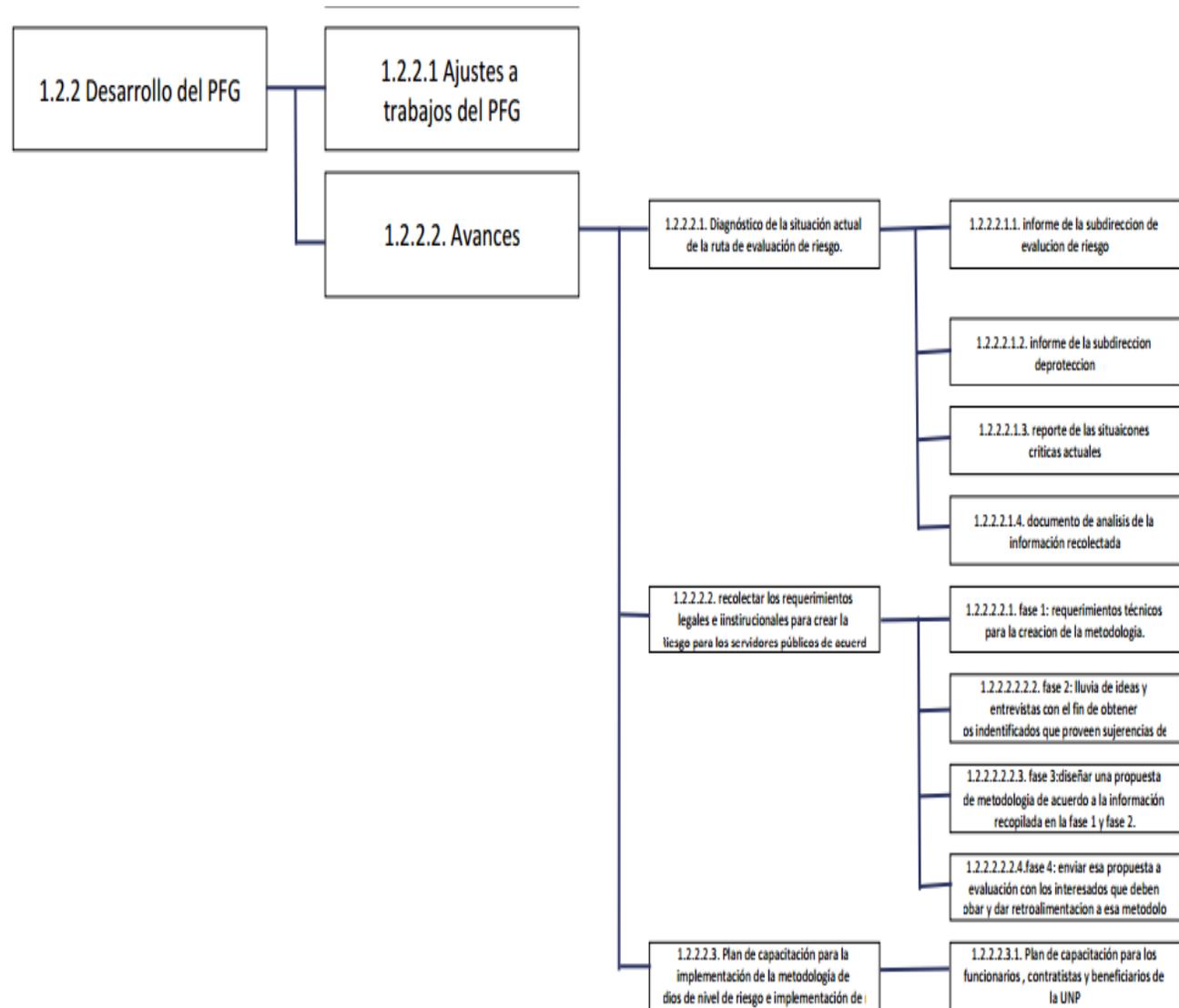
Firma:

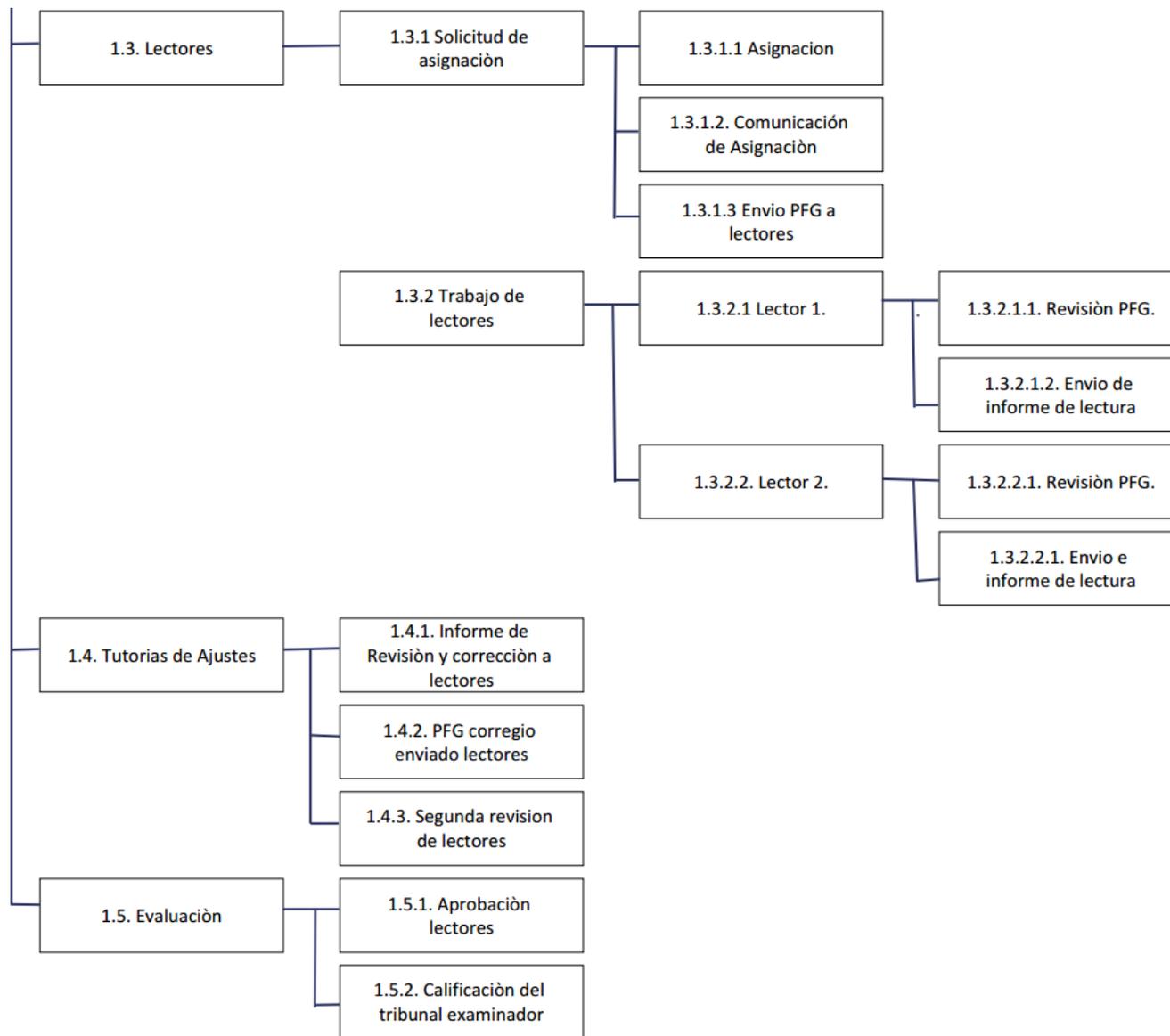
Autorización de:

Firma:

## Anexo 2. Presentación del EDT

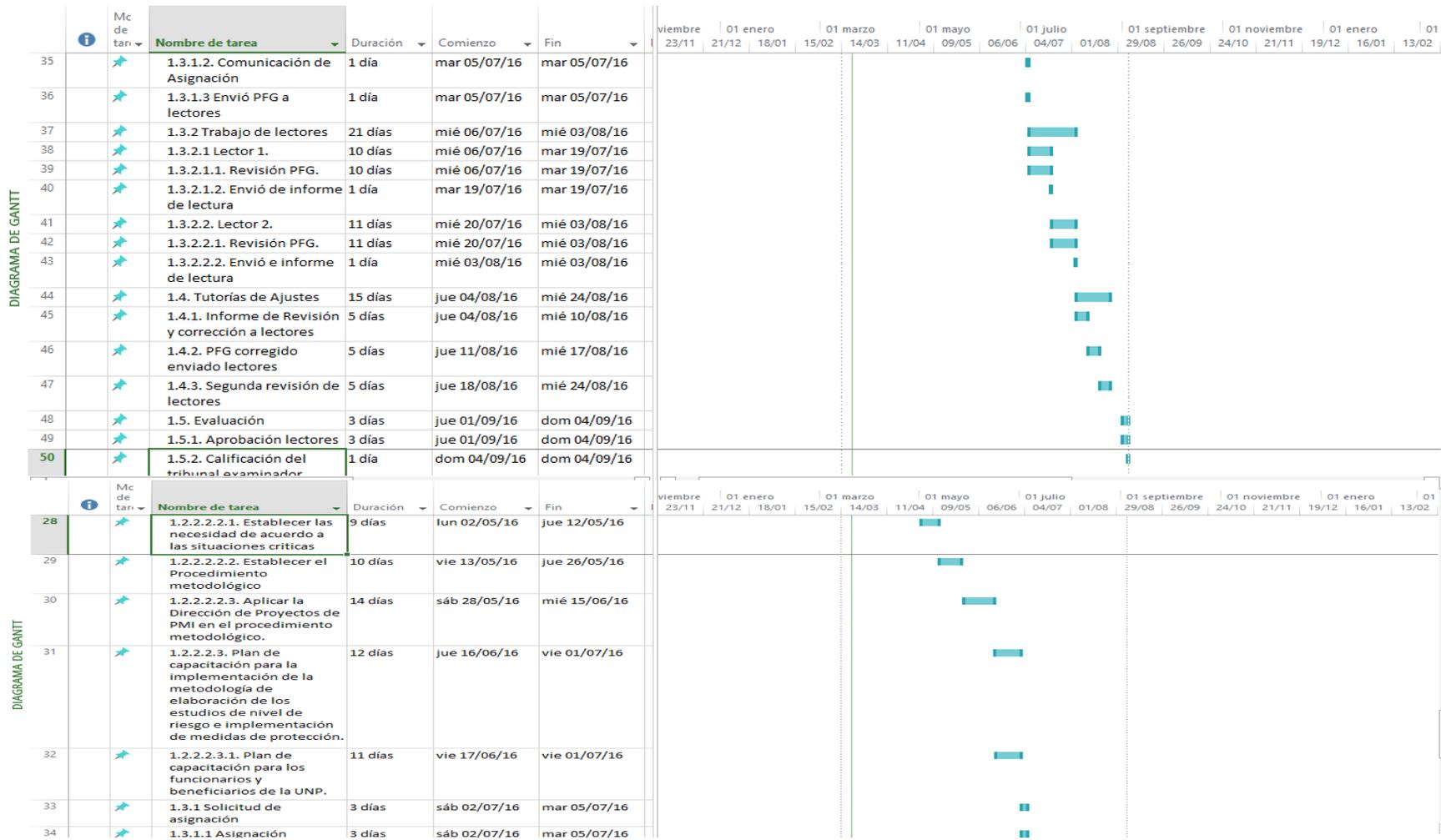






### Anexo 3. Cronograma





## Anexo 4. Presentación programa de prevención y protección

### UNP UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

Estrategias de Prevención y Protección –  
Autoridades Locales

### ¿Quiénes Somos?

MISIÓN

La Unidad Nacional de Protección es un organismo de seguridad del Orden Nacional creado en el Ministerio del Interior, encargado de asegurar, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y administrados, que por su rango o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo.

### ¿Quiénes Somos?

VISIÓN

Hacia el año 2024, la Unidad Nacional de Protección, se constituirá como un organismo de seguridad del Estado que a través de una gestión efectiva e íntegra, implemente las políticas públicas de protección, promoción, resguardo y garantía de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal, otorgando estos espacios de servicios y atención a las personas, colectivos y grupos en situación de riesgo extraordinario o extremo, para un total de su cargo con el fin de elevar indicadores de confianza supranacional y reconocimiento internacional en materia de garantía de estos derechos.

### ¿Que Hacemos?

Riesgo

La Unidad Nacional de Protección (UNP) articula, coordina y ejecuta la prestación del servicio de protección de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, tal como lo establece el Decreto 0022 del 20 de diciembre de 2011 el que fue cambiado por el decreto 1368 del 28 de mayo de 2013.

**Riesgo**

Probabilidad de ocurrir un daño si que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en unas condiciones determinadas de modo, tiempo y lugar.

### ¿Que Hacemos?

Riesgo Extraordinario

**Riesgo Extraordinario**

Es aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, no están obligados a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa, respecto de su población y siempre que reúna las siguientes características:

1. Que sea específico e individualizado.
2. Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiesto y no en suposiciones abstractas.
3. Que sea presente, no remoto ni eventual.
4. Que sea importante, es decir, que amenace con violar bienes jurídicos protegidos.
5. Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso.
6. Que sea claro y discernible.
7. Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.
8. Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la que se genera el riesgo.

### ¿Que Hacemos?

Riesgo Extremo - Riesgo Ordinario

**Riesgo Extremo**

Es aquel que se presenta el cumplir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente.

**Riesgo Ordinario**

Es aquel que están sometidas todas las personas, en iguales de condiciones, por razón de pertenecer a una determinada sociedad genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no siempre la obligación de adoptar medidas de protección.

**Artículo 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. Son personas objeto de protección en virtud del cargo:**

1. Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar.
2. Vicepresidentes de la República de Colombia y su núcleo familiar.
3. Los Ministros del Despacho.
4. Fiscal General de la Nación.
5. Procurador General de la Nación.
6. Contralor General de la República.
7. Defensor del Pueblo en el orden nacional.
8. Senadores de la República y Representantes a la Cámara.
9. Gobernadores de Departamento.
10. Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura.
11. Alcaldes distritales y municipales.



7

**¿QUIEN REALIZA EL ESTUDIO DE NIVEL DE RIESGO DE LOS ALCALDES Y GOBERNADORES?**

**POLICIA NACIONAL**

Artículo 2.4.1.2.43 Decreto 1066 de 2015, Parágrafo 1. La Policía Nacional adelantará la evaluación de riesgo exclusivamente en relación con las personas mencionadas en el artículo 2.4.1.2.7 del presente Decreto y reglamentará internamente el procedimiento para el cumplimiento de las funciones definidas en la presente norma.



8

LA UNP IMPLEMENTARA LOS RECURSOS FISICOS Y HOMBRES DE PROTECCION CUANDO SE IMPLEMENTEN ESQUEMAS DE PROTECCION SIEMPRE CUANDO LA ENTIDAD A LA ALCALDIA NO CUENTE CON LOS ECONOMICOS

LA POLICIA NACIONAL ASIGNARA LO HOMBRES Y MUJERES DE PROTECCION



9

**Artículo 2.4.1.2.7 Decreto 1066 de 2015**

**Parágrafo 4.** La protección de las personas mencionadas en los numerales 10 y 11 será asumida por la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, así: la Policía Nacional asignará los hombres o mujeres que adelantarán actividades de protección y la Unidad Nacional de Protección los recursos físicos y los escoltas, en aquellos casos en que se implementen esquemas de protección con vehículo siempre y cuando la entidad o corporación a la cual se encuentran vinculados, certifique no contar con las apropiaciones presupuestales correspondientes para la adquisición de recursos físicos.

**Parágrafo 5.** La Policía Nacional podrá adoptar de manera preventiva y con carácter transitorio las medidas de protección que se estimen pertinentes cuando quiera que existan elementos de juicio que permitan determinar la existencia de un riesgo inminente contra la vida, integridad, libertad o seguridad personal del solicitante de que trata el artículo 2.4.1.2.7, debiendo dar inicio de manera inmediata al procedimiento de evaluación del riesgo que permitirá ratificar, modificar o finalizar las medidas adoptadas inicialmente.



10

**¿Quién debe implementar las medidas de protección de Gobernadores?**

LA GOBERNACION IMPLEMENTARA LOS RECURSOS FISICOS

IMPLEMENTARA MEDIDAS DE PROTECCION



11

**Artículo 2.4.1.2.7 Decreto 1066 de 2015:**

**Parágrafo 2.** La protección de las personas mencionadas en los numerales 1 al 9 será asumida por la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección. La asignación de los recursos físicos será asumida por la entidad o corporación a la cual estos se encuentran vinculados.

**Parágrafo 5.** La Policía Nacional podrá adoptar de manera preventiva y con carácter transitorio las medidas de protección que se estimen pertinentes cuando quiera que existan elementos de juicio que permitan determinar la existencia de un riesgo inminente contra la vida, integridad, libertad o seguridad personal del solicitante de que trata el artículo 2.4.1.2.7, debiendo dar inicio de manera inmediata al procedimiento de evaluación del riesgo que permitirá ratificar, modificar o finalizar las medidas adoptadas inicialmente.



12

**Artículo 2.4.1.2.11. Medidas de protección .**

(...)

**1.2. Recursos Físicos de soporte a los esquemas de seguridad:** Son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas y consisten entre otros en vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto.



13

**Artículo 2.4.1.2.40 Decreto 1066 de 2015.**

**Parágrafo 1.** La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.

**Parágrafo 4.** Los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar. (Decreto 4912 de 2011, artículo 1; Decreto 1225 de 2012, artículos 7 y 8)

**De cumplirse con los requisitos anteriormente el Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos deberá determinar las medidas de protección las cuales serán comunicadas al beneficiario por medio de la Secretaría Técnica del CERREM**



14

**Artículo 2.4.1.2.6. Decreto 1066 de 2015. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.** Son objeto de protección en razón del riesgo:

(...)

**13. Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.**



15

## Estrategia de Protección

Decreto 1066 de 2015

La coordinación General está a cargo de la UNP sin perjuicio de la competencia de otras entidades entre las cuales se encuentran: Los Departamentos y los Municipios.

**ATRIBUCIONES DE LOS GOBERNADORES:** En materia de los programas de protección:

**ARTÍCULO 2.4.1.2.31. ATRIBUCIONES DE GOBERNACIONES:** conformidad con lo dispuesto en los artículos 287, 298 y 305 de la Constitución Política las gobernaciones tendrán a su cargo las siguientes atribuciones en materia de los programas de protección dentro del marco de sus competencias:

1. Orientar a los solicitantes de protección y brindar información sobre los servicios institucionales en materia de protección.
2. Servir de enlace entre el nivel nacional y el municipal en asuntos relacionados con la protección.
3. Estructurar los servicios estatales para grupos y personas vulnerables e incluir a protegidos como parte de la atención integral. Estado, cuando a ello haya lugar.

Unidad Nacional de Protección



31

## Estrategia de Protección

Decreto 1066 de 2015

4. Brindar oportunamente la información que se requiere por parte del programa de protección.
5. Apoyar técnica y logísticamente, dentro del marco de sus competencias, a los municipios de su jurisdicción que así lo requieren, en la protección de las personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o de acuerdo con los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad.
6. Definir, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección y las autoridades civiles y fuerza pública, estrategias de protección para situaciones particulares de riesgo.
7. Desarrollar las actividades de su competencia, en el marco de la Ruta de la Protección de la Población en Situación de Desplazamiento. (Decreto 4912 de 2011, artículo 91)

Unidad Nacional de Protección



32

## Atribuciones de las Alcaldías en Materia de Protección

Decreto 1066 de 2015

**ARTÍCULO 2.4.1.2.32. ATRIBUCIONES DE LAS ALCALDÍAS:** alcaldías distritales y municipales, como primera autoridad policía del municipio, y responsable del orden público tendrán las siguientes atribuciones responsabilidades en materia de protección, dentro del marco de sus competencias, de conformidad con artículos 311 y 315 la Constitución Política y 91 de la Ley 156 de 1994:

1. Orientar a los solicitantes de protección y brindar información sobre los servicios institucionales en materia de protección.
2. Diseñar y poner en ejecución, en el marco de los servicios distrital o municipal, planes, programas o proyectos dirigidos a proteger a las personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo.

Unidad Nacional de Protección



33

## Atribuciones de las Alcaldías en Materia de Protección

Decreto 1066 de 2015

3. Apropiar como gasto prioritario para la implementación de políticas de protección, el destinado a salvaguardar los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo.
4. Brindar oportunamente la información que se requiere por parte del programa de protección.
5. Definir, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección y las autoridades civiles y de fuerza pública, estrategias de protección para situaciones particulares de riesgo.
6. Desarrollar las actividades de su competencia, en el marco de la Ruta de la Protección de la Población en Situación de Desplazamiento. (Decreto 4912 de 2011, artículo 92)

Unidad Nacional de Protección



34

## Anexo 5. Plegable



# UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN



### UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

#### POBLACION OBJETO DEL PROGRAMA DE PROTECCION.

**Artículo 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo.** Son personas objeto de protección en virtud del cargo.

1. Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar.
2. Vicepresidente de la República de Colombia y su núcleo familiar.
3. Los Ministros del Despacho.
4. Fiscal General de la Nación.
5. Procurador General de la Nación.
6. Contrator General de la República.
7. Defensor del Pueblo en el orden nacional.
8. Senadores de la República y Representantes a la Cámara.
9. Gobernadores de Departamento.
10. Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura.
11. Alcaldes distritales y municipales.

#### ¿QUIEN REALIZA EL ESTUDIO DE NIVEL DE RIESGO?



POLICIA NACIONAL – DIPRO

#### ¿COMO LO HACE LA POLICIA NACIONAL?

La Policía Nacional adelanta por medio de sus regionales el estudio de evaluación de riesgo, posteriormente es presentado al CENIR (comité) deciden las medidas de protección y de ser necesario la ayuda de la UNP solicitan que se agende el caso al Comité Especial de Servidores Públicos, donde se evalúa la posibilidad de implementar medidas de protección.

CUALQUIER SOLICITUD DE ESTA POBLACION DEBE IR DIRIGIDA DIRECTAMENTE A LA POLICIA NACIONAL

**Artículo 2.4.1.2.6. Decreto 1066 de 2015. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.** Son objeto de protección en razón del riesgo:

(...)

15. *Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.*

#### ¿QUIEN REALIZA EL ESTUDIO DE NIVEL DE RIESGO?



UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

#### ¿QUIÉN DEBE IMPLEMENTAR LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN?

La UNP implementara los recursos físicos y hombres de protección cuando se implementen esquemas de protección siempre y cuando la entidad a la alcaldía no cuente con los económicos. (Excepto los Gobernadores de Departamento y Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura, a quienes la entidad deberá implementar los recursos fisicos).



La Policía Nacional asignara lo hombres y mujeres de protección

#### REQUISITOS PARA DAR INICIO AL PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

1. El procedimiento para acceder a medidas de protección está definido por la ruta de protección

que empieza con la radicación de solicitud de protección a la UNP.

2. Artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015, establece el principio de causalidad como la necesidad de existencia de una conexión directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, lo cual genera la obligación en cabeza de los interesados de probar siquiera sumariamente, dicha conexidad.

3. Cedula de Ciudadanía

4. Acreditación de la Población (acta de posesión, certificado, credencial, etc.)

5. en caso de contar con denuncias de los hechos recientes de amenaza ante la Fiscalía General de la Nación o en su defecto declaración de dichos hechos ante la Defensoría del Pueblo, Procuraduría o Personería; estos documentos también pueden ser enviados.

#### ¿COMO LO HACEMOS?



## Anexo 6. Plantilla solicitud de documentos dirigida a los beneficiarios

Señor(a)  
XXXXX

Cordial Saludo.

En atención a la solicitud recibida mediante correo electrónico el día xxxxxxxx, me permito informarle que el Programa de Prevención y Protección que lidera esta Entidad, es un programa especial que tiene como objeto la protección integral de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, circunstancia que jurídicamente se encuentra amparada en el Decreto 1066 del 2015.

Uno de los principios que rige este Programa, es el consentimiento, tal como lo señala el “Artículo 2.4.1.2. 2º. 5. Consentimiento: La vinculación al programa de prevención y protección requerirá de la manifestación expresa, libre y voluntaria por parte del protegido respecto de la aceptación o no de su vinculación (...)”

En virtud de lo anterior y la necesidad de contar con la información mínima para dar inicio al proceso, la solicitud de protección debe estar acompañada de los siguientes documentos:

Formulario de inscripción para el programa de prevención y protección, debidamente diligenciado y firmado por el solicitante, en el cual se aluda a una situación de riesgo o amenaza puntual, concreta y actual en contra de su vida e integridad.

Fotocopia del documento de identidad por ambas caras.

Documento a través del cual se acredite la pertenencia del solicitante a alguno de los grupos poblacionales, contemplados en el Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

Asimismo, en caso de contar con denuncias de los hechos recientes de amenaza ante la Fiscalía General de la Nación o en su defecto declaración de dichos hechos ante la Defensoría del Pueblo, Procuraduría o Personería; estos documentos también pueden ser enviados.

Estos documentos, así como cualquier solicitud dirigida a la Unidad Nacional de Protección pueden ser allegados a nuestras oficinas ubicadas en la Carrera 69 B N° 17 A - 75 Barrio Montevideo en la ciudad de Bogotá, o al correo electrónico [correspondencia@unp.gov.co](mailto:correspondencia@unp.gov.co), con el fin que estos sean analizados.

Finalmente, reitero que cualquier inquietud que se presente o información adicional, estamos en disposición de atenderle personalmente en la Carrera 58 No. 10-51 en la ciudad de Bogotá, o vía telefónica a través del número (1) 4269800.

Cordialmente,

XXXXXXXXX

## Anexo 7. Medición de la satisfacción de la capacitación

<b>Preguntas</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Aporte del curso para su desempeño laboral					
¿Alcanzó sus metas de aprendizaje con este programa?					
Cumplimiento de los objetivos del curso					
como califica las herramientas utilizadas					
¿Piensa que la institución debe seguir ofreciéndolo?					
Como calificaría el nivel de conocimiento del expositor					
Habilidades técnicas demostradas por el profesor del curso					
Capacidad del profesor para motivar a los alumnos durante el curso.					
¿la capacitación fue de fácil entendimiento?					
Nivel de suficiencia de toda la información recibida en el curso					
¿Qué sugeriría para mejorar el programa?					