

GUÍA PREVENTIVA PARA EL **SEGUIMIENTO**

**A ESCENARIOS DE RIESGO
Y A LAS RECOMENDACIONES
DE LAS ALERTAS TEMPRANAS**



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

NOVIEMBRE 2024

1 TABLA DE CONTENIDO

2.	GLOSARIO	4
3.	INTRODUCCIÓN	5
4.	EL SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS -SAT	7
4.1.	¿Cuál es el objetivo de las alertas tempranas?	7
4.2.	¿Cuáles son los antecedentes del SAT y su fundamento normativo?	7
4.3.	¿Cuál es la importancia del SAT para la protección de derechos humanos?	12
4.4.	¿Cómo define la normativa colombiana el concepto de escenario de riesgo?	13
4.5.	¿Qué es y cuál es la naturaleza de una alerta temprana?	14
4.6.	¿Cuáles son los tipos de alerta?	14
4.7.	¿Cuál es la fórmula para evaluar los riesgos?	17
4.8.	¿Cómo se interpreta la fórmula de evaluación del riesgo?	18
4.9.	¿Qué aplicabilidad tiene la fórmula de riesgo?	19
4.10.	¿Cómo se construye el documento de alerta temprana?	20
4.11.	¿Qué implica el monitoreo y cómo se lleva a cabo?	20
4.12.	¿Qué son los registros y por qué son importantes?	20
4.13.	¿Qué implica la fase de comisiones durante la elaboración de una alerta temprana y cómo se ejecutan?	21
4.14.	¿Qué es un documento de advertencia y qué ocurre en el momento de su formulación?	21
4.15.	¿Qué implica la fase de reacción rápida?	21
4.16.	¿Qué implica la fase de seguimiento?	22
4.17.	¿Cuáles plataformas existen para sistematizar y consolidar el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas vía alertas tempranas?	25
5.	EL EJE MISIONAL PREVENTIVO DE LA PGN	26
5.1.	¿Cuál es el alcance de la función preventiva de la PGN?	26
5.2.	¿Qué criterio debe tener la PGN a la hora de abordar un escenario de riesgo?	28
5.3.	¿Cuál es la naturaleza Jurídica de las Recomendaciones del SAT?	29
5.4.	¿Qué consideraciones debe tener la PGN para el seguimiento al cumplimiento de los compromisos en el marco de la CIPRAT?	30
5.5.	¿Por qué y para qué se constituyó la COMPRRAT?	31
5.6.	¿Qué Circulares y Directivas específicas se han elaborado con respecto a la COMPRRAT?	31
5.7.	¿Cómo está compuesta la COMPRRAT?	32
5.8.	¿Cuáles son las funciones de la COMPRRAT?	33
5.9.	¿Qué rol tiene el Procurador(a) delegado(a) para la Defensa de los Derechos Humanos en la COMPRRAT?	34
5.10.	¿Qué rol tiene el Defensor(a) delegado(a) para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas en la COMPRRAT?	34
5.11.	¿Quiénes son invitados permanentes y temporales a la COMPRRAT?	34
5.12.	¿Qué son y cómo funcionan las Comisiones Regionales en la COMPRRAT?	35
5.13.	¿Qué son las Subcomisiones Temáticas y/o Poblacionales de la COMPRRAT?	36
5.14.	¿Cómo son las sesiones plenarios, extraordinarias y técnicas?	36

6.	EL EJE MISIONAL DISCIPLINARIO EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS ALERTAS TEMPRANAS	39
6.1.	¿Por qué el escenario de riesgo es relevante para la responsabilidad disciplinaria?	40
6.2.	¿Cuáles son las tipologías disciplinarias?	40
6.3.	¿Cómo es el procedimiento en la COMPRRAT para el seguimiento y evaluación del cumplimiento a las alertas tempranas?	41
6.4.	¿Cuáles son las etapas del proceso disciplinario?	41
6.5.	¿Qué es la Comisión de Investigaciones Disciplinarias para el Seguimiento de Alertas Tempranas?	44
6.6.	¿Qué procedimiento prevé la normatividad vigente para correr traslado al eje disciplinario en el marco de la COMPRRAT?	44
6.7.	¿Qué deben tener en cuenta los funcionarios de la Procuraduría en el nivel territorial a la hora de pasar del eje preventivo al eje disciplinario en relación con las recomendaciones de las alertas tempranas?	45
7.	FLUJOGRAMA SOBRE EL SEGUIMIENTO A LA RESPUESTA ESTATAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LAS AT	47
8.	¿CUÁL ES EL PASO A PASO?	48
9.	CONCLUSIONES	52
10.	INFORME DE LAS COMISIONES REGIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA EL SEGUIMIENTO A ESCENARIOS DE RIESGO Y RECOMENDACIONES DE LAS ALERTAS TEMPRANAS	54

2

GLOSARIO



GUÍA PREVENTIVA PARA EL
SEGUIMIENTO
A ESCENARIOS DE RIESGO
Y A LAS RECOMENDACIONES
DE LAS ALERTAS TEMPRANAS

- **Alerta temprana:** Documento de advertencia preventiva emitido por la Defensoría del Pueblo, que señala riesgos para los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, así como para las libertades civiles y políticas. Busca facilitar una respuesta estatal oportuna para prevenir violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.
- **CIPRAT (Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas):** Órgano encargado de coordinar la respuesta estatal inmediata a las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, asegurando una acción efectiva para prevenir y mitigar los riesgos identificados por estas.
- **COMPRRAT:** Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas. Órgano interinstitucional encargado de coordinar y articular esfuerzos para proteger los derechos humanos mediante el seguimiento a las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo.
- **Defensoría del Pueblo:** Institución estatal encargada de velar por la protección de los derechos humanos en Colombia y que hace parte del Ministerio Público junto con la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales.
- **Estructura Operativa de la COMPRRAT:** Organización interna de la COMPRRAT que incluye comisiones regionales de seguimiento, subcomisiones temáticas o poblacionales y sesiones plenarias, extraordinarias y técnicas para asegurar la implementación efectiva de sus mandatos.
- **Infracción al Derecho Internacional Humanitario:** Violaciones de las normas que protegen a las personas que no participan en hostilidades durante un conflicto armado, así como de los derechos y dignidad de los combatientes que han quedado fuera de combate.
- **Inminencia:** Condición de proximidad temporal en la que un riesgo se considera cercano a materializarse, requiriendo una acción inmediata para prevenir posibles violaciones de derechos humanos.
- **Procuraduría General de la Nación:** Entidad cabeza del Ministerio Público en Colombia encargada de la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos y la protección de los derechos humanos. ejerce un papel fundamental en la implementación y seguimiento de las recomendaciones derivadas de las alertas tempranas.
- **Respuesta rápida:** Conjunto de acciones inmediatas adelantadas por la institucionalidad y coordinadas por el Ministerio del Interior para proteger a las comunidades en riesgo, una vez emitida una alerta temprana. Es crucial para prevenir la materialización de amenazas.
- **Riesgo:** Probabilidad de que ocurra un evento adverso que afecte los derechos fundamentales de las personas. En el contexto de las alertas tempranas, el riesgo se evalúa combinando factores de capacidades, amenaza y vulnerabilidad.
- **Seguimiento:** Monitoreo continuo de la evolución del riesgo y la eficacia de las acciones emprendidas por las instituciones después de la emisión de una alerta temprana.
- **Sistema de Alertas Tempranas (SAT):** Sistema de la Defensoría del Pueblo diseñado para identificar y monitorear riesgos de violaciones de derechos humanos y emitir alertas tempranas que permitan una acción preventiva del Estado.
- **Vulnerabilidad:** Se refiere a las condiciones o características que hacen a una población, comunidad o grupo más susceptible a sufrir daños, abusos o violaciones de derechos humanos, especialmente en contextos de violencia o conflicto armado. Esta vulnerabilidad puede derivarse de factores sociales y demográficos (edad, género, etnia o discapacidad), condiciones económicas (pobreza o desempleo), condiciones geográficas y de acceso (comunidades en áreas aisladas o de difícil acceso), debilidades en seguridad y protección (falta de presencia del Estado o infraestructura de seguridad), factores culturales y de participación (exclusión social o falta de representación política) y condiciones de salud pública (falta de acceso a servicios médicos adecuados).

3

INTRODUCCIÓN

La Corte Constitucional colombiana, mediante la Sentencia SU546 de 2023, declaró que la situación de seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos refleja un estado de cosas inconstitucional debido a la existencia de una violación generalizada y sistemática de derechos fundamentales¹. Dentro de las múltiples causas se encuentran: (i) la actuación de grupos u organizaciones al margen de la ley con capacidad para afectar el ejercicio de los derechos básicos de los líderes y las lideresas; (ii) la incapacidad estatal de cumplir el deber de protección de la vida e integridad y (iii) fallas estructurales en el cumplimiento de los deberes del Estado social de derecho, tales como la desarticulación entre diferentes entidades públicas para enfrentar y prevenir la violencia, y las limitaciones presupuestales a efectos de garantizar la oferta de la totalidad de medidas de protección de la población afectada.²

Ante la incapacidad de articulación, reiterada por la Corte Constitucional, se suman factores como: (i) la inexistencia de un instrumento que integre las diferentes dimensiones de una política pública integral y específica cuyos objetivos, medios de acción, instancias de participación y mecanismos de seguimiento sean absolutamente claros; (ii) la asignación y ejecución de los esquemas de protección individuales y colectivos no atienden el enfoque diferencial; (iii) los ineficaces procedimientos de investigación y sanción de los delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos y, como aspecto más relevante para el presente documento, (iv) **la ineficaz respuesta estatal frente al sistema de alertas tempranas**³.

[L]as sesiones de la CIPRAT a las que convoca el Ministerio del Interior tras diez días de la emisión de la alerta para el seguimiento a las medidas, muchas veces se limitan a la descripción de estas más que a un análisis crítico de las mismas, dejando pasar la oportunidad para la disertación y concreción de medidas complementarias que realmente impacten en el territorio⁴. Así mismo, que “la efectividad de las medidas adoptadas para responder a las alertas tempranas es cuestionable [...] Según información suministrada [...] entre 2016 y 2021 se registraron 1.559 homicidios de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales. Estos fueron cometidos en 348 municipios del país, de los cuales, 226 contaban con alerta temprana, mientras que en los otros 122 no se advirtió dicha situación de riesgo por parte del SAT. Estos datos sugieren que el SAT no tuvo la capacidad de identificar y advertir el riesgo de afectación al derecho a la vida de las personas defensoras y los liderazgos sociales en un 37% de los municipios en los que se registró este fenómeno⁵”.

Lo anterior justifica todos los esfuerzos posibles para que la Procuraduría General de la Nación y, en general, el Ministerio Público, puedan fortalecer su labor y el deber que les asiste a todas las autoridades del nivel nacional y territorial para proteger y garantizar la vida, la seguridad, la libertad y la integridad de personas, grupos y comunidades que están expuestas a riesgos enmarcados en el conflicto armado interno.

1. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-546 de 2023, párrafo 972 y siguientes.

2. *Ibidem*.

3. *Ibidem*.

4. *Ibidem*.

5. *Ibidem*.

La Defensoría del Pueblo, por medio de su Sistema de Alertas Tempranas (SAT), desempeña un papel esencial en la identificación y mitigación de riesgos que amenazan los derechos humanos y fundamentales de todos los y las habitantes del territorio nacional, tales como la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal, así como las libertades civiles y políticas. Estas alertas proporcionan información valiosa que puede contribuir al despliegue de acciones efectivas como mecanismo de prevención que busca anticiparse a situaciones de crisis que podrían derivar en violaciones graves de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Teniendo en cuenta lo anterior, la PGN, como cabeza del Ministerio Público y en articulación con la Defensoría del Pueblo, crearon la Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas (COMPRRAT), originada en la Circular Conjunta del 31 de agosto de 2020, la cual refleja el compromiso del Ministerio Público con la protección de los derechos humanos. Esta comisión coordina las acciones entre ambas entidades y fomenta la cooperación interinstitucional y el trabajo conjunto con organizaciones nacionales e internacionales para fortalecer la capacidad de respuesta ante las amenazas detectadas.

La Guía Preventiva para el seguimiento a escenarios de riesgo y recomendaciones de las alertas tempranas se erige como una herramienta pedagógica que facilita la comprensión del funcionamiento de las comisiones de respuesta a las alertas tempranas, estableciendo una hoja de ruta clara y accesible para todos los actores involucrados en este proceso. Al proporcionar directrices claras y detalladas sobre cómo deben operar estas comisiones, no solo busca activar de manera urgente y oportuna la respuesta y oferta institucional frente a los escenarios de riesgo advertidos, las recomendaciones formuladas y los compromisos asumidos, sino también garantizar que se observen los principios de legalidad, transparencia, imparcialidad y respeto por los derechos humanos en todas las etapas del proceso.

Esta guía se presenta como un instrumento esencial para los(as) funcionarios(as) y contratistas de la Procuraduría General de la Nación (PGN), tanto a nivel central como territorial. Busca proporcionar los insumos necesarios para el ejercicio efectivo de sus facultades preventivas y disciplinarias en el contexto de la respuesta a las recomendaciones de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente este instrumento ofrece un marco de referencia para la actuación de los (as) funcionarios(as) públicos -especialmente quienes pertenecen a la PGN-, y también destaca la importancia de las alertas tempranas para la defensa y promoción de los derechos humanos en Colombia. Al fomentar una cultura de prevención y respuesta rápida, la iniciativa contribuye significativamente a la protección de los(as) ciudadanos(as) y al fortalecimiento del Estado de derecho. Por lo tanto, se espera que todos los actores involucrados comprendan la importancia de su papel y actúen de manera coordinada y efectiva para salvaguardar los derechos fundamentales de las personas en todo el territorio nacional.

Conforme a lo anterior, el documento constará de cuatro partes, todas en un esquema pregunta-respuesta: Para empezar, se hará mención al Sistema de Alertas Tempranas, a los fundamentos y al procedimiento de emisión de una alerta temprana. Continúa con la exposición del rol preventivo de la PGN, incluida la creación de la COMPRRAT. Enseguida, se plantearán algunas consideraciones sobre la responsabilidad disciplinaria. Finalmente, se presentará un flujograma y un paso-a-paso para el adecuado ejercicio de la labor de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emanadas de las alertas tempranas.

4

EL SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS -SAT

4.1. ¿Cuál es el objetivo de las alertas tempranas?

El objetivo de las alertas tempranas es impulsar la acción efectiva del Estado mediante la adopción de medidas preventivas para abordar los factores de riesgo identificados y advertidos, y asegurar la protección de la población civil.

4.2. ¿Cuáles son los antecedentes del SAT y su fundamento normativo?

El Sistema de Alertas Tempranas en Colombia se originó en el 2001, con el inicio de un proyecto en colaboración de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con la Defensoría del Pueblo. Este proyecto se centró en fortalecer las capacidades institucionales del Estado colombiano para enfrentar los desafíos relacionados con los derechos humanos y el conflicto armado interno. La cooperación con USAID tenía como propósito mejorar la respuesta de la institucionalidad ante situaciones de riesgo para la población civil en el marco del conflicto armado, así como promover la construcción de un marco legal más sólido.

Inicialmente, los mecanismos de advertencia estaban basados en la emisión de Informes de Riesgo, que eran análisis detallados sobre posibles amenazas a los derechos humanos en diversas regiones del país, particularmente, las relacionadas con el conflicto armado interno.

Con el tiempo, los Informes de Riesgo se transformaron en Alertas Tempranas, con un enfoque más dinámico y de acción inmediata, que permitía que las instituciones del Estado tomaran medidas preventivas frente a los riesgos inminentes de violación de derechos humanos. Esta evolución incluyó la incorporación de nuevas herramientas, como las Notas de Seguimiento, que después mutarían en Informes de Seguimiento, y que posibilitaron no solo advertir sobre los riesgos, sino también efectuar un seguimiento más detallado de las acciones que se tomaban en respuesta a las alertas emitidas. El Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) jugó un rol importante en esta progresión, ya que en sus primeras fases era el encargado de elevar los informes de riesgo a la categoría de Alertas Tempranas, asegurando la coordinación entre las diferentes entidades del Estado para una respuesta eficaz.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo presentó a USAID la propuesta para crear el Sistema de Alertas Tempranas en el año 2001. La agencia decidió apoyar la implementación de esta iniciativa en el marco de su Programa de Derechos Humanos Fase I. Los objetivos del proyecto fueron:

- a. Monitorear las dinámicas del conflicto armado a nivel regional y local, evaluando el tipo de violencia y control ejercido por los actores armados sobre la población civil, así como los intereses que motivaban sus acciones.
- b. Advertir a las autoridades competentes sobre la posible ocurrencia de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, con el fin de disuadir, controlar, mitigar o superar los riesgos identificados.
- c. Desarrollar lineamientos para una política institucional que permitiera a la Defensoría del Pueblo intervenir de manera eficaz en la prevención de violaciones masivas de derechos humanos derivadas del conflicto armado.
- d. Fomentar la coordinación interinstitucional para mejorar la efectividad de las acciones preventivas llevadas a cabo por la Defensoría del Pueblo.

En 2003, se avanzó con la creación de la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil, un antecedente importante para el establecimiento del proceso misional de prevención al interior de la Defensoría del Pueblo. Esta defensoría delegada fue establecida para evaluar y monitorear las amenazas contra la población civil y ofrecer recomendaciones a las autoridades nacionales, departamentales y municipales frente a la prevención y materialización de riesgos contra esta población en el marco del conflicto armado interno. La creación de esta dependencia fue crucial para la institucionalización de las medidas de prevención y respuesta ante violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, situación que fortaleció el nivel de compromiso de las autoridades estatales del Estado colombiano.

El desarrollo de un enfoque coordinado y preventivo continuó en 2007 con la creación del ya mencionado Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), diseñado para coordinar las acciones de diferentes entidades gubernamentales en respuesta a alertas tempranas sobre posibles violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario como consecuencia de situaciones de violencia. La creación del CIAT representó un esfuerzo interinstitucional para mejorar la eficacia de las respuestas ante riesgos y amenazas a la población.

La promulgación de la **Ley 1448 de 2011** (Ley de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto y la Restitución de Tierras) abonó el camino para mejorar la atención a las víctimas del conflicto armado, al ser un mecanismo decisivo en el reconocimiento estatal de las víctimas y en el compromiso de reparar los daños sufridos como consecuencia del conflicto armado interno.

Igualmente, el **Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera** del año 2016 incluyó un enfoque específico en los derechos de las víctimas. El Punto 3.4.9. se centró en la implementación de medidas para garanti-

no repetición de violaciones de derechos humanos y la consolidación de la paz. El Acuerdo Final marcó un antecedente importante en el intento por resolver el conflicto armado en Colombia y reafirmó el compromiso del Estado con la protección de los derechos humanos y la construcción de una sociedad pacífica y justa.

La importancia del Acuerdo de Paz también radica en la manera como abordó el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. En particular, reconoció la necesidad de mejorar los mecanismos de prevención de la violencia y de respuesta rápida ante situaciones de riesgo para la población civil, especialmente, en áreas históricamente afectadas por el conflicto. Además, contiene disposiciones para asegurar una mejor coordinación entre las autoridades locales y nacionales en la gestión de las alertas tempranas, así como para garantizar la participación efectiva de las comunidades en la identificación y monitoreo de posibles amenazas. Estas medidas fueron fundamentales para prevenir la reactivación de la violencia y promover un entorno seguro en el que los derechos humanos fueran respetados, contribuyendo así con la construcción de una paz estable y duradera.

Al respecto, el **Decreto 895 de 2017** fue clave en la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, como parte de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, dado que establece la protección de lideresas y líderes políticos y sociales en los territorios, incluyendo mecanismos para la prevención de amenazas.

En cuanto a las Alertas Tempranas, los artículos 17 y 18 del decreto precisan específicamente la importancia de este sistema enfocado en la prevención de riesgos para lideresas y líderes políticos y defensoras y defensores de derechos humanos, coordinando y articulando el Sistema de Alertas Tempranas en conjunto con la Defensoría del Pueblo.

Posteriormente, con el **Decreto 2124 de 2017**, hubo un avance sustancial en el marco normativo de Colombia al establecer el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida ante los Riesgos y Amenazas a los Derechos Fundamentales e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Este decreto se fundamentó en los antecedentes históricos y esfuerzos previos para fortalecer la protección de los derechos humanos y prevenir las violaciones en contextos de conflicto armado.

El sistema instaurado por el Decreto 2124 de 2017 busca mejorar la capacidad del Estado para identificar y responder de manera oportuna a situaciones que representen riesgos o amenazas para los derechos fundamentales de los(as) ciudadanos(as) y para el cumplimiento de las normas del DIH. Dicho enfoque preventivo se alinea con los principios establecidos en la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo de Paz, que enfatizan la importancia de proteger a las víctimas y garantizar la no repetición de violaciones. De la misma forma, el decreto pretende fortalecer la coordinación interinstitucional y promover la articulación de esfuerzos entre entidades gubernamentales, a través de la llamada Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), y organizaciones de la sociedad civil; al establecer mecanismos claros para la evaluación de riesgos y la emisión de alertas tempranas, el sistema procura garantizar una respuesta eficaz y eficiente del Estado ante potenciales amenazas.

El Decreto 2124 de 2017, al instituir el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida ante los Riesgos y Amenazas a los Derechos Fundamentales e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, organizó el sistema en dos componentes esenciales:

- A. Componente de Prevención:** tiene como objetivo principal la identificación temprana de riesgos y amenazas que puedan comprometer los derechos fundamentales y la seguridad de las personas en territorios vulnerables. Por medio de este componente, se realiza un monitoreo constante y exhaustivo de la situación de derechos humanos, facilitando la emisión de alertas tempranas que permiten la actuación oportuna de las autoridades competentes.
- B. Componente de Respuesta Rápida:** se activa una vez emitida una alerta temprana y está enfocado en la implementación de acciones coordinadas y efectivas por parte de las autoridades nacionales y territoriales. Su objetivo es mitigar las amenazas identificadas mediante la articulación de esfuerzos interinstitucionales, especialmente, a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), que coordina las respuestas a nivel operativo.

Estos componentes trabajan de manera conjunta asegurando que tanto la prevención como la respuesta inmediata sean efectivas para salvaguardar los derechos humanos en Colombia.

A continuación, se detalla el recorrido normativo del SAT en Colombia y se resaltan los hechos legislativos y normativos claves que contribuyeron a su desarrollo y consolidación.

- Constitución Política de 1991: establece que "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia"⁶. Esta disposición normativa es el fundamento para el desarrollo de políticas y mecanismos de protección de los derechos humanos, entre ellos el SAT, al reconocer el deber del Estado de garantizar la seguridad y bienestar de sus ciudadanos.
- Ley 24 de 1992: regula la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo. La Defensoría es la entidad encargada de velar por la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos y esta ley fortaleció sus competencias para actuar como garante de estos derechos, lo que incluye la gestión y activación del SAT.
- Ley 387 de 1997: aborda el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia y plantea la necesidad de crear grupos de trabajo orientados a la prevención de riesgos que puedan generar desplazamientos. Aquí se reconoce la importancia de anticipar y prevenir violaciones de derechos humanos en contextos de conflicto, sentando las bases para el establecimiento formal del SAT como una herramienta de prevención.
- CONPES 3057 de 1999: formaliza la creación del Sistema de Alertas Tempranas, coordinado por la Defensoría del Pueblo. Este sistema tiene la función específica de proveer

6. Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 2.

información sobre hechos potenciales de desplazamientos, lo que marcó un avance significativo en la institucionalización de mecanismos de alerta y prevención en el país.

- **Decreto 250 de 2005:** en su artículo 2, promueve la construcción de una cultura de derechos humanos dentro de las instituciones del Estado y consolida el SAT. Este paso normativo es crucial para fortalecer la capacidad del sistema, al integrarlo de manera más profunda en las políticas y prácticas estatales orientadas a la protección de derechos humanos.

- **Ley 1106 de 2006, prorrogada por Ley 1421 de 2010:** refuerza el marco normativo del SAT al establecer que los(as) gobernadores(as) y alcaldes(as) deben atender de manera urgente las recomendaciones y alertas emitidas por el sistema. Esto asegura que las autoridades locales tengan la obligación legal de actuar sobre las alertas tempranas, mejorando la respuesta estatal ante posibles violaciones de derechos humanos.

- **Auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional:** identifica vacíos en las políticas de prevención y protección en Colombia, lo que evidenció la necesidad de fortalecer el SAT y otras herramientas de protección. El reconocimiento de estas deficiencias impulsó nuevas reformas y ajustes normativos para mejorar la eficacia del sistema.

- **Decreto 2780 de 2010 y CONPES 3673 de 2010:** crea y reglamenta la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), que coordina la respuesta del Estado ante las alertas emitidas. Por su parte, el CONPES 3673 contiene la advertencia de situaciones de riesgo para la población infantil, acentuando la importancia del SAT en la protección de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

- **Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015:** el artículo 200 de la ley regula la implementación del Sistema de Información del SAT (SISAT) y enfatiza que las recomendaciones del SAT deben ser atendidas de manera oportuna y adecuada. El decreto complementa dicho mandato, al requerir que se dispongan medidas de prevención basadas en la información del SAT, consolidando su rol en la política de derechos humanos del país.

- **Decreto 2890 de 2013:** reglamenta la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) y fortalece la coordinación interinstitucional en la respuesta a las alertas emitidas por la Defensoría del Pueblo. Esto marcó un paso importante hacia la institucionalización de las alertas tempranas en la administración pública colombiana.

- **Resolución 132 de 2014 de la PGN:** establece un nuevo enfoque, principios y lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la PGN, y modifica el Sistema Integral de Prevención.

- **Decreto 1581 de 2017:** adopta la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades.

- **Decreto 895 de 2017:** crea Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, como parte de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia.

- **Decreto 2124 de 2017:** otorga a la Defensoría del Pueblo la facultad de emitir alertas tempranas de manera autónoma, sin necesidad de validación previa por parte de otras entidades del Estado. Esto robustece su papel como organismo de vigilancia y protección de derechos humanos, al permitirle actuar de manera más rápida y eficiente ante situaciones de riesgo inminente para la población. Además, determina la creación de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), que coordina la respuesta del Estado a estas alertas, asegurando una acción integrada y efectiva en la prevención de violaciones de derechos humanos.
- **Sentencia SU546 de 2023 de la Corte Constitucional:** referente a los riesgos que la población líder y defensora de derechos humanos asume por el ejercicio de sus funciones.
- **Directiva 05 de 2024 de la PGN:** dicta lineamientos para el cumplimiento de las normas para la protección de personas defensoras de derechos humanos, autoridades étnicas, líderes y lideresas sociales y políticos, personas en proceso de reincorporación y sus organizaciones.

4.3. ¿Cuál es la importancia del SAT para la protección de derechos humanos?

La importancia del Sistema de Alertas Tempranas reside en la capacidad de anticipación y advertencia de posibles afectaciones o vulneraciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, brindándole al Estado en su integralidad un contexto que le permita cumplir con su deber de proteger derechos fundamentales como la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal. Este deber se sustenta en los compromisos asumidos por Colombia en el marco del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y el derecho internacional humanitario (DIH). Su legitimidad no solo se encuentra en la Constitución Política de Colombia, sino también en las decisiones de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que han reafirmado la responsabilidad estatal de prevenir cualquier vulneración de los derechos humanos.

En este contexto, el SAT, regulado también por el **Decreto 2124 de 2017**, establece objetivos específicos que buscan mitigar riesgos y prevenir violaciones. Entre estos, se incluye el monitoreo constante de las amenazas que afectan los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal⁷, así como la vigilancia de infracciones al DIH y la identificación de conductas criminales, incluidas las actividades de grupos sucesores del paramilitarismo. De la misma manera, el SAT tiene el deber de advertir oportunamente⁸ sobre la probabilidad de violaciones inminentes, lo que permite activar mecanismos preventivos y de protección tanto a nivel nacional como territorial.

7. Artículo 17
8. Artículo 18

El SAT se sustenta en la prevención de violaciones de estos derechos. **El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** precisa en su artículo 2 que los Estados Parte deben garantizar los derechos reconocidos en el pacto a todas las personas bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna⁹. Esto implica que el Estado no solo tiene el deber de abstenerse de cometer violaciones, sino también de proteger a las personas contra violaciones cometidas por terceros.

La Corte IDH ha reforzado este deber al ordenar a los Estados implementar medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales que promuevan la protección de los derechos humanos. Estas medidas son esenciales para garantizar que cualquier violación sea considerada un hecho ilícito y que se realicen esfuerzos para sancionar a los responsables y reparar a las víctimas.¹⁰

La obligación de prevención se extiende tanto a contextos de paz como de conflicto armado, donde los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal deben ser priorizados. Tanto la Corte IDH como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han destacado que la obligación de prevenir no implica únicamente la adopción de medidas inmediatas, sino también la creación de políticas y mecanismos que permitan identificar riesgos y evitar violaciones antes de que ocurran.

4.4. ¿Cómo define la normativa colombiana el concepto de riesgo y escenario de riesgo?

El **Decreto 1581 de 2017** (artículo 2.4.3.1.5.) define el riesgo como: la probabilidad de ocurrencia de un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o comunidad. Y el escenario de riesgo lo defines como: La proyección de cómo podría evolucionar el riesgo, considerando las interacciones entre factores como amenazas, vulnerabilidades y capacidades institucionales y sociales en un contexto específico. Además, incluye el análisis de las posibles consecuencias de estas interacciones en términos de violaciones de derechos humanos.

9. "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

10. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras, 29 de julio de 1988. Disponible en Internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

11. Corte IDH. Caso 19 Comerciantes vs Colombia, 5 de julio de 2004. Disponible en Internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_109_esp.pdf

4.5. ¿Qué es y cuál es la naturaleza de una alerta temprana?

De acuerdo con el **Decreto 2124 de 2017**, una alerta temprana es un documento de advertencia con carácter preventivo emitido de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo, que señala riesgos para los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal, así como para las libertades civiles y políticas e infracciones al DIH. Está dirigida al Gobierno Nacional y autoridades departamentales y municipales para requerir una respuesta estatal oportuna.

4.6. ¿Cuáles son los tipos de alerta?¹²

• Alerta Temprana Estructural

La alerta estructural se relaciona con factores de riesgo que son persistentes y que están asociados con la presencia y actividad de grupos armados ilegales (guerrillas, paramilitares, bandas criminales o grupos de delincuencia organizada) y vulnerabilidades territoriales que hacen a una población o región particularmente susceptible a violaciones de derechos humanos.

Características:

- **Contexto prolongado:** las alertas estructurales suelen estar asociadas a la identificación de situaciones de riesgo que no son necesariamente inminentes, pero que presentan una amenaza constante o recurrente debido a la presencia prolongada de factores de riesgo estructurales.

- **Acción de grupos armados ilegales:** incluye la presencia y las operaciones de grupos armados ilegales que pueden estar involucrados en actividades como tráfico de drogas, extorsión, control territorial, desplazamiento forzado, reclutamiento de menores de edad, entre otros.

- **Vulnerabilidades territoriales:** se refiere a características de la región que aumentan la exposición al riesgo, como la falta de presencia del Estado, debilidades en la infraestructura de seguridad, altos niveles de pobreza o divisiones sociales profundas. Estas vulnerabilidades pueden facilitar el accionar de los grupos armados ilegales y aumentar la exposición de la población civil a situaciones de violencia y violaciones de derechos humanos.

El objetivo de una alerta estructural es identificar estos riesgos persistentes y recomendar acciones preventivas a largo plazo que fortalezcan la presencia del Estado, mejoren la seguridad, reduzcan las vulnerabilidades de la comunidad y mitiguen la influencia de los grupos armados ilegales.

12. Las AT emitidas por la Defensoría del Pueblo pueden encontrarse en el portal <https://alertastempranas.defensoria.gov.co>

• **Alerta Temprana de Inminencia**

La alerta de inminencia es una advertencia más urgente sobre la posible consumación de escenarios de riesgo contra la población civil de forma próxima o inmediata. Estas alertas indican que, sobre la base de la información disponible, existe una amenaza clara y presente que podría materializarse en el corto plazo.

Características:

- **Riesgo inminente:** a diferencia de las alertas estructurales, las alertas de inminencia se emiten cuando existe un peligro claro y actual de que ocurra un evento perjudicial, como un ataque armado, un desplazamiento masivo, secuestros, masacres o cualquier otro acto de violencia extrema.
- **Información y monitoreo:** las alertas de inminencia suelen contener datos de campo, y monitoreo continuo que indican que un evento violento es probable de ocurrir pronto. Esto puede incluir movimientos de tropas de grupos armados organizados, amenazas directas a comunidades o líderes o condiciones que han cambiado rápidamente y aumentan el riesgo de violencia.
- **Respuesta urgente:** requiere una respuesta inmediata por las autoridades locales y nacionales para prevenir la ocurrencia de los eventos anticipados. Aquí se puede recomendar el despliegue de fuerzas de seguridad, la evacuación de comunidades, la provisión de asistencia humanitaria urgente o la realización de negociaciones para mitigar, desescalar o superar una situación.

El objetivo de una alerta de inminencia es activar una respuesta oportuna y coordinada para proteger a la población civil frente a un riesgo próximo a materializarse. Esto incluye la adopción de medidas urgentes de seguridad, la implementación de mecanismos de protección especializados y la articulación interinstitucional para mitigar o superar de manera efectiva un riesgo inminente.

Cuadro 1: Cuadro comparativo entre los tipos de alertas tempranas

ASPECTO	ALERTA ESTRUCTURAL	ALERTA DE INMINENCIA
NATURALEZA DEL RIESGO	Riesgo persistente relacionado con factores estructurales (presencia de grupos armados ilegales y vulnerabilidades territoriales).	Riesgo inminente de eventos violentos o violaciones de derechos humanos que pueden ocurrir en el corto plazo.
DURACIÓN DEL RIESGO	A largo plazo; se asocia con condiciones que son constantes o recurrentes.	Corto plazo; basado en la posibilidad de eventos inmediatos o inminentes.

ACCIONES Y RECOMENDACIONES	Medidas preventivas a largo plazo, fortalecimiento institucional y reducción de vulnerabilidades.	Respuesta inmediata y urgente para prevenir eventos específicos; acciones de emergencia.
FUENTE DE INFORMACIÓN	Basada en el análisis de condiciones estructurales y factores de riesgo crónicos.	Basada en inteligencia, monitoreo continuo y cambios recientes en el terreno que indican un riesgo inmediato.
OBJETIVO PRINCIPAL	Mitigar riesgos persistentes y mejorar la resiliencia y seguridad a largo plazo.	Evitar la ocurrencia de un evento violento o violaciones inminentes de derechos humanos.

Cuadro 2: Conceptos de la fórmula de evaluación del riesgo para una alerta temprana

¿CÓMO SE EVALÚA EL RIESGO EN UNA ALERTA TEMPRANA?			
ASPECTO	¿QUÉ ES?	¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?	¿QUÉ INCLUYE?
CONTEXTO TERRITORIAL	Descripción detallada del área geográfica donde se ha identificado un riesgo potencial, abarcando características físicas, sociales, económicas y políticas.	Permite evaluar las necesidades específicas de la región y diseñar respuestas adecuadas.	- Geografía y límites: entorno físico, infraestructura, recursos naturales. - Demografía: estadísticas de edad, género, etnia, ocupaciones. - Historia reciente: eventos influyentes, como conflictos o desastres. - Condiciones socioeconómicas: situación económica y social, empleo, educación, servicios.
FACTORES DE AMENAZA	Elementos o situaciones específicas que podrían provocar daños o riesgos para la población.	Permite planificar estrategias de prevención y mitigación al entender los aspectos del entorno o comportamientos peligrosos.	- Presencia de actores armados: grupos ilegales o fuerzas armadas. - Conflictos sociales: tensiones entre grupos. - Actividades ilícitas: tráfico de drogas, minería ilegal. - Factores políticos: inestabilidad política, gobierno débil.

VULNERABILIDADES	Debilidades o carencias en el territorio o la comunidad que aumentan la exposición a los riesgos.	Ayuda a dirigir los esfuerzos de prevención hacia áreas que necesitan apoyo y fortalecer la capacidad de respuesta.	- Infraestructura débil: carreteras, hospitales, comunicaciones. - Servicios públicos limitados: agua, electricidad, salud, educación. - Desigualdad social: disparidades económicas y sociales. - Dependencia económica: exceso de dependencia de una industria o recurso.
CAPACIDADES	Recursos y fortalezas que posee la comunidad o el territorio para enfrentar y manejar los riesgos. Por ejemplo, presencia de organizaciones comunitarias, planes de emergencia establecidos, acceso a recursos económicos y apoyo gubernamental eficaz.	Permite construir sobre los recursos existentes para mejorar la resiliencia y la respuesta a las amenazas.	- Recursos humanos: conocimientos y habilidades de la comunidad. - Organizaciones locales: grupos comunitarios, ONG, instituciones. - Infraestructura: instalaciones disponibles para emergencias. - Redes de apoyo: conexiones con otras comunidades o entidades.
RECOMENDACIONES	Sugerencias y estrategias propuestas para mitigar los riesgos identificados y mejorar la seguridad de la población.	Guía la acción para prevenir la materialización de amenazas y fortalecer la resiliencia comunitaria.	- Medidas de prevención: acciones para reducir amenazas y minimizar vulnerabilidades. - Planes de acción: estrategias detalladas de respuesta. - Coordinación interinstitucional: mejora de colaboración entre entidades y niveles de gobierno. - Fortalecimiento de capacidades: desarrollo de habilidades y recursos.

4.7. ¿Cuál es la fórmula para evaluar los riesgos?

La fórmula para evaluar el riesgo en un contexto de derechos humanos y seguridad se expresa como:

$$\text{RIESGO} = \frac{\text{FACTOR DE AMENAZA} \times \text{VULNERABILIDADES}}{\text{CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y SOCIALES}}$$

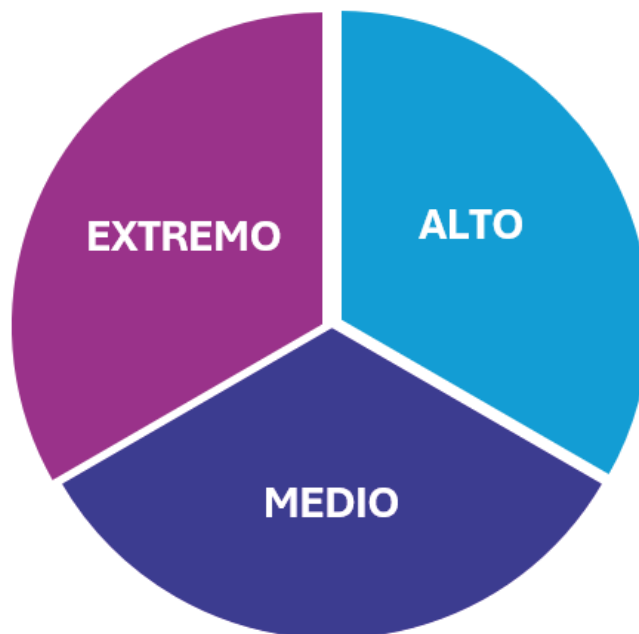
Esta fórmula ayuda a entender cómo diferentes elementos interactúan para determinar el nivel de riesgo al que se enfrenta una comunidad o territorio.

4.8. ¿Cómo se interpreta la fórmula de evaluación del riesgo?

La fórmula muestra que el nivel de riesgo para una comunidad aumenta cuando hay un alto factor de amenaza y/o vulnerabilidades elevadas. Sin embargo, si una comunidad tiene fuertes capacidades institucionales y sociales, estas pueden contrarrestar los efectos de las amenazas y vulnerabilidades, reduciendo así el riesgo global.

Las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo se clasifican los escenarios en tres categorías, según el nivel de riesgo identificado y las acciones necesarias para mitigarlo:

Gráfica. Categorías de riesgo en alertas tempranas



1. **Riesgo Extremo:** una alerta de riesgo de nivel extremo se emite cuando el riesgo advertido requiere, principalmente, acciones estatales de prevención urgente, mitigación y la implementación de garantías de no repetición. Esto ocurre en situaciones en las que el análisis del contexto actual de amenaza identifica graves, manifiestas y posiblemente reiteradas violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. En estos casos, la intervención del Estado debe ser inmediata y decidida para evitar la consumación de violaciones graves.

2. Riesgo Alto: una alerta que contenga un riesgo de nivel alto se caracteriza por la necesidad de medidas de prevención temprana y algunas acciones de mitigación de carácter urgente. Este tipo de alerta se emite cuando se identifican riesgos significativos que, aunque no necesariamente son inminentes, requieren una respuesta oportuna para evitar que la situación se deteriore y alcance niveles de riesgo extremo.

3. Riesgo Medio: una alerta de riesgo de nivel medio se emite cuando el riesgo advertido requiere principalmente acciones de prevención temprana, con un enfoque particular en la atención a las vulnerabilidades de la población afectada. En estos casos, el riesgo es considerado moderado y las acciones del Estado deben centrarse en mitigar factores de riesgo a través de intervenciones preventivas y la reducción de vulnerabilidades estructurales. ¹³

Esta clasificación permite una respuesta diferenciada y adecuada por parte del Estado, asegurando que las medidas adoptadas sean proporcionales al nivel de riesgo identificado y efectivas para la protección de los derechos humanos de la población en situación de riesgo. ¹⁴

4.9. ¿Qué aplicabilidad tiene la fórmula de riesgo?

En la práctica, esta fórmula se utiliza para:

- **Evaluar situaciones:** determinar cuáles comunidades o territorios están en mayor riesgo y priorizar la intervención, así como la capacidad institucional y social.
- **Planificar intervenciones:** diseñar estrategias específicas para reducir amenazas y vulnerabilidades mientras se fortalecen las capacidades locales.
- **Monitorear progresos:** medir el impacto de las acciones emprendidas para reducir el riesgo a lo largo del tiempo.

13. Cuando la Defensoría determina que el escenario de riesgo es bajo, no se desprende la necesidad de emitir una alerta temprana. Lo que sí puede suceder es que, luego de emitida una alerta y realizado el seguimiento respectivo, en el informe de seguimiento se puede determinar que el riesgo pasó de alto/medio a riesgo bajo, de acuerdo con la respuesta institucional. Sin embargo, este caso ha sido marcadamente excepcional con casos contados, a la fecha de elaboración de la presente Guía.

14. La Corte Constitucional ha establecido (Sentencia SU-546 de 2023) una escala de riesgos, tomando en cuenta dos variables. Por un lado, los niveles de tolerancia jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas. Por otra parte, los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades. Bajo tales parámetros se reconocen cinco niveles de riesgo: (i) mínimo; (ii) ordinario, soportado por todos aquellos que viven en sociedad; (iii) extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; (iv) extremo, esto es, que amenaza la vida o la integridad personal; y (v) consumado. A partir de tal caracterización la Corte ha reiterado que "el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de los riesgos extraordinarios [y extremos], que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar".

4.10. ¿Cómo se construye el documento de alerta temprana?

La construcción del documento de alerta temprana es un proceso sistemático que involucra la recopilación de datos cualitativos y cuantitativos sobre las amenazas identificadas en territorios determinados. Las y los analistas de la Defensoría del Pueblo reciben en terreno información de diversas fuentes, incluyendo informes de campo, testimonios de comunidades afectadas y datos de organizaciones locales e internacionales. Esta información se analiza para determinar la naturaleza, el alcance y la gravedad de los riesgos.

El documento resultante contiene un análisis que detalla la situación, las posibles consecuencias y recomendaciones para prevenir la materialización de los riesgos.

4.11. ¿Qué implica el monitoreo y cómo se lleva a cabo?

El monitoreo es la primera etapa en la construcción de una alerta temprana. Un equipo de más de 70 analistas del SAT se dedica a compilar información preliminar relacionada con la dinámica del conflicto armado u otras formas de violencia en un territorio específico.

Fuentes de información: se obtienen datos de diversas fuentes, como informes de campo, noticias y reportes de organizaciones locales.

Enfoque territorial: se focaliza en áreas específicas, donde hay una mayor probabilidad de riesgo para la población.

4.12. ¿Qué son los registros y por qué son importantes?

Los registros de información son insumos fundamentales que permiten al SAT identificar tendencias de violencia y afectaciones a la población civil en un territorio determinado.

- **Identificación de patrones:** ayudan a reconocer patrones de violencia que pueden predecir futuras amenazas.
- **Documentación:** proveen una base de datos que sustenta el análisis de riesgo y facilita la toma de decisiones.

4.13. ¿Qué implica la fase de comisiones durante la elaboración de una alerta temprana y cómo se ejecutan?

Las comisiones son visitas a terreno realizadas para verificar escenarios de riesgo. Estas visitas son cruciales para obtener información de primera mano sobre la situación en el territorio.

- **Reuniones:** se llevan a cabo reuniones individuales o colectivas con líderes comunitarios, víctimas, organizaciones de la población civil, autoridades civiles y fuerzas de seguridad.
- **Observación directa:** permite evaluar las condiciones del lugar y recoger testimonios directos que validan la información preliminar.

4.14. ¿Qué es un documento de advertencia y qué ocurre en el momento de su formulación?

La alerta temprana finalizada se remite a la CIPRAT, instancia encargada de convocar a las autoridades competentes y coordinar las acciones necesarias para dar respuesta. Este proceso abarca:

- **Convocatoria de autoridades:** se reúnen las entidades relevantes para discutir y acordar las acciones inmediatas y futuras, con el objetivo de mitigar los riesgos identificados.
- **Planificación de acciones:** se diseñan estrategias específicas para abordar el escenario de riesgo expuesto en el documento de alerta temprana.

En este punto, es clave lo que señalan los artículos 17 y 18 del **Decreto 2124 de 2017** sobre el rol de la CIPRAT, al establecer que, tras la emisión de la Alerta Temprana, dicho comité debe coordinar acciones rápidas y efectivas con las entidades nacionales y territoriales para garantizar la protección de los derechos humanos en las áreas afectadas. El documento de alerta se distribuye a las entidades gubernamentales relevantes, incluidas las fuerzas de seguridad, el Ministerio del Interior y otros actores clave, para asegurar que todos estén informados y puedan articular una respuesta adecuada.

4.15. ¿Qué implica la fase de reacción rápida?

La fase de reacción rápida es decisiva para la efectividad del sistema de alertas tempranas. Una vez emitida la alerta, el Ministerio del Interior lidera la coordinación de la

respuesta del Estado por medio de la CIPRAT, movilizando recursos y medidas necesarias para proteger a las comunidades en riesgo. Esta reacción puede incluir el despliegue de fuerzas de seguridad, la implementación de medidas de protección y el apoyo humanitario. La rapidez y eficacia de esta respuesta es vital para prevenir la escalada de amenazas y garantizar la seguridad de la población afectada.

4.16. ¿Qué implica la fase de seguimiento?

La fase de seguimiento es esencial para garantizar una protección sostenida de la población civil ante las dinámicas del conflicto armado. Asegura que cualquier nueva amenaza o cambio en la situación de riesgo sea rápidamente identificado y abordado, asegurando una respuesta oportuna y ajustada a las necesidades actualizadas. De esta manera, se fortalece la capacidad del Estado para proteger a las comunidades vulnerables y prevenir futuras violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que repercutan sobre la población civil.

Esta fase es concluyente en el ciclo de gestión de las alertas tempranas, ya que implica el monitoreo continuo de la situación de riesgo después de la implementación de las medidas de respuesta por parte de las autoridades competentes. En ese sentido, tiene como objetivo principal garantizar que las acciones adoptadas sean efectivas en la mitigación del riesgo y en la protección de los derechos humanos de la población afectada. Acorde con lo expuesto, la fase de seguimiento se puede dividir en dos componentes:

- **Seguimiento interno:**

En esta fase realizada por la **Defensoría del Pueblo**, el principal instrumento de seguimiento a las alertas tempranas son los **informes de seguimiento**.

Se trata de documentos detallados y analíticos que la Defensoría del Pueblo elabora para evaluar la efectividad de las acciones implementadas en respuesta a las alertas tempranas. Estos informes se basan en datos recolectados en el terreno, entrevistas con las comunidades afectadas y un análisis exhaustivo de las respuestas institucionales.

Los informes de seguimiento tienen como objetivo principal verificar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas y evaluar si las medidas adoptadas han sido efectivas para reducir los riesgos y proteger a la población civil. Además, identifican posibles brechas o fallas en la respuesta estatal y sugieren ajustes o medidas adicionales necesarias para mejorar la protección de los derechos humanos. A través de estos informes, la Defensoría del Pueblo puede brindar nuevas recomendaciones fundamentadas para fortalecer las políticas y prácticas de protección de derechos humanos. El artículo 14 del **Decreto 2124 de 2017** establece que la Defensoría del Pueblo comunicará la evolución o la persistencia del riesgo dentro de los nueve (9) meses siguientes a la emisión de la alerta temprana.

Ocasionalmente y, de manera menos reglada, la Defensoría elabora oficios de consumación, que son comunicaciones mediante las cuales informa a la CIPRAT que evidencia no solo la materialización de lo advertido en la alerta temprana, sino que prevé un incremento en las conductas vulneratorias señaladas en el escenario de riesgo de la alerta ¹⁵.

- **Seguimiento externo:**

El seguimiento externo implica la supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos por las autoridades concernidas en las recomendaciones emitidas en la alerta temprana, la evaluación de la efectividad de las acciones tomadas y la concreción de posibles ajustes necesarios para mejorar la respuesta ante los escenarios de riesgo identificados. Está a cargo del **Ministerio del Interior**, por intermedio de la **CIPRAT**.

El Decreto 2124 de 2017 ordena que la CIPRAT debe operar bajo los principios de coordinación, colaboración, y efectividad, asegurando una acción rápida y adecuada frente a los riesgos de violaciones de derechos humanos. Adicionalmente, asigna responsabilidades claras a las entidades del Estado, a nivel nacional y territorial, para garantizar que las medidas de protección se implementen de forma oportuna.

La creación de la CIPRAT representa un avance significativo en la política de derechos humanos del Estado colombiano y su importancia radica en varios aspectos:

- **Prevención de violaciones de derechos humanos:** al coordinar una respuesta rápida y efectiva a las alertas tempranas, la CIPRAT ayuda a prevenir violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en zonas de riesgo, con el objetivo de proteger a comunidades vulnerables.

- **Coordinación interinstitucional:** la CIPRAT facilita la articulación entre diversas entidades del Estado, como ministerios, fuerzas de seguridad, autoridades locales y organismos de derechos humanos, promoviendo una respuesta integrada y eficaz.

- **Rendición de cuentas y transparencia:** Al definir un marco claro para la gestión de las alertas tempranas, la CIPRAT busca promover la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de riesgos asociados con la seguridad y los derechos humanos. No obstante, es fundamental que en el ámbito de la CIPRAT se informe de manera precisa sobre las acciones concretas y extraordinarias implementadas para prevenir la materialización del riesgo, evitando limitarse a la reiteración de medidas ordinarias habituales.

- **Fortalecimiento de la gobernanza local:** la CIPRAT involucra a actores locales en el proceso de respuesta, fortaleciendo la capacidad de los gobiernos locales para gestionar crisis humanitarias y mejorar la protección de los derechos humanos.

15. La Corte Constitucional (Sentencia SU 546 de 2023) ha entendido como consumación el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado.

Según el **Decreto 2124 de 2017**, la CIPRAT está compuesta por representantes de varias entidades del Estado, tanto a nivel nacional como regional. Los principales integrantes son:

- **Ministerio del Interior:** tiene a su cargo la Secretaría Técnica de la CIPRAT, por lo que es la entidad responsable de la coordinación general y de la implementación de las acciones encaminadas a evitar la materialización del riesgo.
- **Ministerio de Defensa Nacional:** representado por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, son responsables de las medidas de seguridad y protección.
- **Unidad Nacional de Protección:** encargada de diseñar y ejecutar medidas de protección para personas en riesgo.
- **Defensoría del Pueblo:** encargada de emitir las alertas tempranas y realizar el monitoreo de la situación de derechos humanos en el país.
- **Gobernaciones y alcaldías locales:** representantes de los gobiernos locales que participan en la implementación de las medidas de protección en sus respectivas jurisdicciones.
- **Procuraduría General de la Nación:** vigila el adecuado cumplimiento de las funciones y competencias de las diferentes entidades del Estado en el marco de la CIPRAT, así como de las recomendaciones y los compromisos adquiridos.
- **Otras entidades relevantes:** dependiendo de la naturaleza del riesgo y las necesidades específicas, otras entidades pueden ser invitadas a participar, como el **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y el **Ministerio de Salud y Protección Social**.

El artículo 10 del Decreto 2124 de 2017, contiene las principales funciones de la CIPRAT, de las que se destacan:

- Coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo, de modo que las entidades y autoridades competentes adopten de manera urgente las medidas necesarias y pertinentes para prevenir y conjurar los riesgos y amenazas.
- Solicitar a las entidades las informaciones necesarias sobre las situaciones de riesgo alertadas.
- Diseñar y aplicar una metodología para realizar el seguimiento a las acciones desarrolladas por las autoridades competentes.
- Georreferenciar para hacer seguimiento a las dinámicas de riesgo y el impacto de la respuesta rápida.
- Activar canales de comunicación con entidades y autoridades nacionales y territoriales, con el propósito de recolectar y procesar información que permita identificar la evolución del riesgo, su actuación y la respuesta rápida.
- Producir informes semestrales sobre el cumplimiento de los objetivos del decreto.

4.17. ¿Cuáles plataformas existen para sistematizar y consolidar el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas vía alertas tempranas?

La plataforma “Centro de Gestión SIGOB-CIPRAT”, administrada por el DNP, sistematiza las recomendaciones de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en el marco del **Decreto 2124 de 2017**, con el fin de que las entidades concernidas puedan hacer el reporte de las acciones y hacer seguimiento por parte de la Secretaría Técnica de la CIPRAT, para verificar el nivel de respuesta estatal.

Tiene como objetivos específicos (i) sistematizar las recomendaciones de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo (ii) crear usuarios para las entidades concernidas en cada una de las alertas tempranas; (iii) capacitar a los equipos humanos de las entidades vinculadas en las recomendaciones; (iv) hacer monitoreo a la tarea de implementación de acciones adelantada por las entidades. En la plataforma aparecen todas las entidades concernidas con recomendaciones, tanto nacionales como territoriales.

La plataforma SIGOB-CIPRAT permite un enfoque sistemático y coordinado para la prevención de violaciones de derechos humanos; al involucrar múltiples niveles de gobierno y facilitar la comunicación efectiva entre ellos, además, busca asegurar que las alertas tempranas sean tratadas con la urgencia y la seriedad necesarias. De igual forma, al proporcionar un marco para el seguimiento y la evaluación de las acciones implementadas, contribuye a la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de riesgos relacionados con la seguridad y los derechos humanos.

5

EL EJE MISIONAL PREVENTIVO DE LA PGN

5.1. ¿Cuál es el alcance de la función preventiva de la PGN?

De acuerdo con la **Resolución 132 de 2014** de la PGN, la función preventiva es el eje misional por medio de la cual la entidad busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten los derechos de las personas, mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública. Asimismo, promueve el respeto de las garantías de los derechos constitucionales. Esta función comprende las actuaciones que se realizan con fines preventivos y de control de gestión.

Por su parte, el Decreto 1581 de 2017, en su artículo 2.4.3.1.5., define prevención como:

El deber permanente del Estado que consiste en adoptar todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la **Constitución** y de las normas, se promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a la jurisdicción del Estado; se adopten medidas tendientes a evitar la aparición de riesgos excepcionales o, en su defecto, se eviten daños a personas, grupos y/o comunidades con ocasión de una situación de riesgo excepcional, o se mitiguen los efectos de su materialización; se garanticen las condiciones a fin de activar la obligación de investigar; y, se diseñen e implementen mecanismos tendientes a generar garantías de no repetición.

La Constitución Política otorga a la Procuraduría General de la Nación (PGN) una función preventiva orientada a intervenir proactivamente para proteger los intereses sociales y garantizar el respeto por los derechos humanos y fundamentales. Según el numeral 3 del artículo 277, el(la) Procurador(a) General de la Nación, a través de sus delegadas, delegados y agentes, tiene el deber de defender dichos intereses, así como de intervenir en procesos judiciales y administrativos para salvaguardar el orden jurídico, el patrimonio público y las garantías fundamentales. Este mandato constitucional, que aplica a todas las entidades del Estado, busca prevenir escenarios que puedan derivar en violaciones a los derechos humanos o en infracciones al derecho internacional humanitario.

El Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021, establece las funciones y competencias de la PGN y otorga a los(as) procuradores(as) un papel activo en la supervisión de la gestión pública. Adicionalmente, la Resolución 377 de 2022 organiza las competencias de las procuradurías delegadas, en particular, las funciones

preventivas y de control de gestión. Esta normativa permite que las procuradoras y procuradores puedan intervenir de manera temprana en situaciones que presenten un riesgo para la legalidad y la garantía de derechos.

En lo relativo al enfoque, principios y lineamientos del Sistema Integral de Prevención, la Resolución 132 de 2014¹⁶ de la PGN ajustó su enfoque, principios y lineamientos y reglamentó el ejercicio de la función preventiva. Entre las principales actividades que realizan los(as) procuradores(as) en su rol preventivo (artículo 5) se encuentran:

- Monitoreo de la gestión pública: las y los procuradores supervisan la implementación de las políticas públicas y el cumplimiento del orden legal en todos los niveles de gobierno. Esto incluye la revisión de los planes de acción y los resultados de las entidades estatales.
- Evaluación del riesgo: identifican potenciales riesgos que podrían ocasionar la violación de derechos humanos o la corrupción en la gestión pública, y promueven la adopción de medidas preventivas por parte de las autoridades competentes.
- Recomendaciones y alertas: en casos en los que se identifiquen situaciones de riesgo, los y las procuradoras tienen la facultad de emitir recomendaciones o alertas para que las autoridades tomen acciones correctivas antes de que los daños se materialicen.
- Capacitación y acompañamiento: los y las procuradoras también juegan un papel educativo, al capacitar a los funcionarios públicos y a las comunidades en temas de prevención de riesgos y protección de derechos humanos.

Uno de los aspectos más importantes de la función preventiva es su carácter proactivo. Las y los procuradores no deben esperar a que se produzca una infracción o violación de derechos para intervenir, sino que pueden actuar de manera anticipada, realizando seguimiento a situaciones potencialmente problemáticas e impulsando la adopción de medidas preventivas. Esta proactividad es decisiva para evitar situaciones que puedan generar daños irreparables en la sociedad, como actos de corrupción, negligencias administrativas o vulneraciones de derechos fundamentales.

Para cumplir con esta función, la PGN ha desarrollado una serie de mecanismos y estrategias, tales como:

- Identificación de riesgos: la PGN realiza una labor constante de monitoreo para identificar amenazas potenciales que puedan poner en riesgo los derechos de la población. Esto se hace mediante la evaluación de informes de campo, denuncias de la ciudadanía, y colaboraciones con otras entidades estatales y organizaciones no gubernamentales.

16. Procuraduría General de la Nación. (2014). Resolución 132 de 2014, Por medio de la cual se establecen los principios que orientan la función preventiva del Sistema Integral de Prevención, tales como la flexibilidad, racionalidad, autonomía, oportunidad, priorización, coordinación e integralidad. Estos principios buscan garantizar una actuación eficiente, proporcional y articulada en la protección de los derechos fundamentales y la prevención de vulneraciones. Disponible en: https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/docs/r_pgn_0132_2014.htm.

- Utilizar las alertas tempranas para coordinar acciones preventivas y supervisar la implementación de medidas correctivas por parte de las entidades responsables.
- Creación del Sistema Integral de Prevención (SIP). En el 2008, se creó el SIP como un mecanismo para la planeación, coordinación, ejecución y evaluación de la función preventiva. Este sistema permite a la PGN articular sus acciones de manera efectiva con otras entidades del Estado, para garantizar una respuesta integral a las amenazas identificadas.
- Diseño de recursos para explicar y divulgar la función preventiva al interior de la entidad y al Ministerio Público en su conjunto.

5.2. ¿Qué criterio debe tener la PGN a la hora de abordar un escenario de riesgo?

El enfoque central de la PGN en materia de alertas tempranas es la prevención de la consumación de riesgos asociados a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de las personas. Más allá de la mera observancia de las recomendaciones emitidas en el marco de las alertas tempranas, la PGN propende a que las autoridades respondan efectivamente a los compromisos asumidos en el marco de las sesiones de la CIPRAT y, en general, a las acciones necesarias para superar o mitigar el escenario de riesgo identificado. Este enfoque se fundamenta en la premisa de que el deber de mitigar un escenario de riesgo es jurídicamente vinculante, lo que impone a las autoridades la obligación de adoptar medidas concretas para prevenir su materialización. Esta obligación se deriva tanto del marco normativo interno como de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. En este sentido, las autoridades involucradas deben implementar acciones específicas orientadas a la prevención o mitigación efectiva del riesgo, en cumplimiento del principio de debida diligencia estatal. Este compromiso está respaldado por el Decreto 1581 de 2017, que establece la política pública para prevenir violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades.¹⁷

17. Para el cabal cumplimiento de este deber estatal, se dispuso la adopción de una política pública cuyo objeto es fortalecer las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad para prevenir de manera oportuna, adecuada y eficaz las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, desarrollando las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto de la adopción de medidas de orden interno. Así mismo, en desarrollo del Preámbulo de la Constitución Política de 1991 y de sus artículos 1º y 2º, es el Estado quien debe garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes contenidos en ella y asegurar y proteger la vida, honra y bienes de todas las personas en el territorio nacional. Igualmente, los artículos 11, 12 y 28 de la Carta Política contemplan la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la libertad personal. Así mismo, en sentencias como la T-234 de 2012, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto de seguridad de personas, grupos y comunidades como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado. En la sentencia de unificación SU 546 de 2023, la Corte Constitucional reiteró jurisprudencia (Sentencias T-719 de 2003, T-750 de 2011, T-411 de 2018, T-199 de 2019 y T-388 de 2019) indicando que "el derecho a la seguridad personal le impone al Estado los siguientes deberes: Identificar el riesgo extraordinario al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos. Adicionalmente, debe advertir oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado. Esta obligación implica que no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado. Valorar, con base en un estudio detallado de cada situación, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado. Definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice. Adoptar medidas con enfoque diferencial, cuando se trate de, entre otros, líderes sindicales, líderes campesinos y comunitarios, líderes indígenas y afrodescendientes y, en general, defensores de derechos humanos. Asignar los medios y medidas de protección de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso. De tal manera que la medida sea eficaz. Evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución. Actuar de forma efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario y adoptar acciones específicas para mitigarlo o aminorar sus efectos. Prohibir que la administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias. De producirse el riesgo, por parte de la administración, se debe amparar a los afectados".

La relevancia del escenario de riesgo reside en que, aunque las recomendaciones de la alerta temprana sean atendidas, persistirá la problemática si no se abordan de manera efectiva los factores estructurales que lo generan. En este contexto, la falta de acción adecuada por parte de las autoridades puede manifestarse de diferentes maneras:

1 Desatención del escenario de riesgo: las autoridades pueden fallar en su deber genérico de prevención y protección de los derechos humanos y su obligación de abordar las causas y condiciones que originan el riesgo. Por ejemplo, una comunidad puede estar bajo amenaza de desplazamiento forzado, pero si las autoridades locales no toman medidas para desactivar la amenaza, se considera que hay un incumplimiento, independientemente de que se hayan implementado algunas recomendaciones específicas.

2 No cumplimiento de las recomendaciones: las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo en una alerta temprana son más que simples sugerencias; obedecen a un deber genérico de proteger y prevenir. El incumplimiento de estas recomendaciones puede significar una omisión en la protección efectiva de los derechos humanos de la población en riesgo.

3 Falta de cumplimiento de compromisos en el marco de la CIPRAT: en las sesiones de la CIPRAT, las diferentes entidades gubernamentales asumen compromisos específicos para abordar las alertas tempranas. El incumplimiento de estos compromisos ya sea por falta de acción o por acciones insuficientes, también representa un incumplimiento en la prevención del riesgo.

5.3. ¿Cuál es la naturaleza Jurídica de las Recomendaciones del SAT?

Las **recomendaciones del Sistema de Alertas Tempranas**, por su naturaleza de ser recomendaciones, en principio no tienen un carácter jurídicamente vinculante. Sin embargo, para la PGN es claro que no pueden ser interpretadas como meras sugerencias Cuyo cumplimiento queda sujeto a la voluntad de las autoridades

Las recomendaciones de las alertas tempranas se fundamentan en el **deber constitucional y legal¹⁸ del Estado de prevenir la violación y proteger** los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades. Por lo tanto, deben ser reconocidas como **mandatos de acción** que exigen una respuesta inmediata y efectiva de las autoridades competentes. No se trata de un simple cumplimiento formal, sino de una obligación

18. El deber del Estado colombiano de prevenir y proteger los derechos humanos se fundamenta en la Ley 24 de 1992, la Constitución Política de Colombia (art. 2 y 93), así como en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 1.1 y 2) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 3).

sustantiva de mitigar y neutralizar los riesgos identificados. Las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas pueden contener tanto obligaciones o deberes de hacer y no hacer, aspecto que deberá considerarse en caso de que se active la competencia disciplinaria.

Específicamente, la Directiva 05 de 2024 de la PGN, en su artículo 13, exhorta a las gobernaciones y a las alcaldías a que elaboren e implementen un Plan Integral de Prevención que debe estar incluido en el Plan de Desarrollo Territorial correspondiente, para enfrentar los factores de riesgo. En el parágrafo segundo parágrafo del artículo, la PGN dispone que este Plan Integral de Prevención debe formularse teniendo en cuenta los escenarios de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo en las alertas tempranas, así como las recomendaciones formuladas a cada una de las entidades.

5.4. ¿Qué consideraciones debe tener la PGN para el seguimiento al cumplimiento de los compromisos en el marco de la CIPRAT?

Los compromisos adquiridos por las autoridades en el marco de la CIPRAT tienen un carácter vinculante, y su incumplimiento puede acarrear responsabilidades disciplinarias. De acuerdo con el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), los actos administrativos son obligatorios desde el momento en que producen efectos jurídicos, lo que incluye las decisiones y compromisos adoptados como parte de la función administrativa. Además, el incumplimiento de estas obligaciones puede derivar en sanciones disciplinarias, conforme a lo dispuesto en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021 (Código Disciplinario Único), ya que todas las autoridades deben actuar bajo los principios de eficacia, eficiencia y legalidad.

En consecuencia, los compromisos asumidos en la CIPRAT no solo reflejan la voluntad de la administración pública, sino que tienen un carácter obligatorio por su naturaleza jurídica como actos administrativos. El desconocimiento de estas obligaciones puede generar implicaciones legales y disciplinarias para los funcionarios responsables.

En este contexto, la PGN desempeña un papel crucial en la supervisión de los compromisos adquiridos en el marco de la CIPRAT. En su calidad de Ministerio Público, la PGN monitorea el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las entidades, garantizando que las medidas de protección no solo se implementen, sino que sean efectivas para mitigar los riesgos identificados.

La Directiva 005 de 2024 refuerza esta función de supervisión por parte de la PGN, al establecer lineamientos claros para el seguimiento de las alertas tempranas y los escenarios de riesgo. Así mismo, señala que la PGN tiene la responsabilidad de vigilar cómo las autoridades implementan las recomendaciones del SAT y gestionan los factores de riesgo. Asimismo, enfatiza que la omisión en la respuesta a las alertas tempranas puede generar responsabilidades disciplinarias para los funcionarios públicos que no cumplan con estas recomendaciones.

5.5. ¿Por qué y para qué se constituyó la COMPRRAT?

La Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas (COMPRRAT) se constituyó como una respuesta a la necesidad de fortalecer la efectividad del Ministerio Público frente a la insuficiencia o ausencia de acción institucional ante los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo en sus alertas tempranas. Este mecanismo busca garantizar una reacción oportuna y adecuada por parte de las autoridades, contribuyendo a la prevención de violaciones a los derechos humanos.

La creación de la COMPRRAT representa el compromiso del Ministerio Público, especialmente de la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Defensoría del Pueblo, con la protección de la población en situaciones de riesgo. Su labor se centra en supervisar y promover el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el marco de las alertas tempranas y las acciones coordinadas a través de la CIPRAT, enfrentando las amenazas que surgen de la inacción o el incumplimiento de las obligaciones estatales.

En cualquier caso, es pertinente enfatizar en que los(as) funcionarios(as) de la PGN tienen la función de realizar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas en todas las alertas tempranas, como parte de su función preventiva, más allá de la priorización que se realice de algunas de ellas en el marco de la COMPRRAT.

5.6. ¿Qué Circulares y Directivas específicas se han elaborado con respecto a la COMPRRAT?

El marco normativo de la COMPRRAT se ha fortalecido con la emisión de circulares y directivas que buscan garantizar una respuesta coordinada y efectiva ante los riesgos y amenazas identificados.

- **Circular Conjunta del 31 de agosto de 2020 entre la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo:** crea formalmente la COMPRRAT, definiéndola como una instancia de coordinación y articulación del Ministerio Público, cuyo objetivo principal es promover los derechos humanos y fortalecer las funciones preventiva y disciplinaria, en el seguimiento a las alertas tempranas expedidas por la Defensoría del Pueblo. La circular también especifica la composición de la COMPRRAT y precisa que la Secretaría Técnica se alternará entre la PGN y la Defensoría del Pueblo, garantizando así un enfoque colaborativo y eficaz en el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones formuladas.

- **Directivas 002 de 2017 y 005 de 2024 de la Procuraduría General de la Nación:** Desarrollan los lineamientos para la protección de las personas defensoras derechos humanos, líderes y lideresas sociales y otros actores involucrados en la implementación del Acuerdo de Paz y refuerza el compromiso del Ministerio Público en la protección de estos actores vulnerables, función clave de la COMPRRAT.

- **Directiva 001 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación:** Exhorta a las autoridades encargadas de la prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos a cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales. Marco de referencia esencial para las acciones de seguimiento y coordinación realizadas por la COMPRRAT.

- **Reglamento del 20 de junio de 2023 de la COMPRRAT:** Formaliza el funcionamiento interno de la COMPRRAT, detalla su estructura, composición y funciones. Enfatiza la necesidad de cooperación interinstitucional, especialmente, para la protección de defensores de derechos humanos y líderes y lideresas sociales. También dispone que, en caso de evidenciarse hechos o conductas que puedan ser constitutivos de faltas disciplinarias, el operador preventivo deberá ponerlos en conocimiento del eje misional disciplinario. Cabe aclarar que la Comisión de Investigaciones Disciplinarias para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas se crea con posterioridad al Reglamento Interno con la Resolución 389 de 2023. Esta Comisión la preside la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, dependencia que se encarga de coordinar las investigaciones disciplinarias relacionadas con el presunto incumplimiento o desatención a las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en las alertas tempranas.

En conjunto, estos fundamentos normativos y reglamentarios proporcionan el marco legal necesario para que la COMPRRAT desempeñe sus funciones de manera efectiva y garantice la protección de los derechos humanos en Colombia frente a los riesgos y amenazas identificados por la Defensoría del Pueblo en el desarrollo del SAT.

5.7. ¿Cómo está compuesta la COMPRRAT?

Según el artículo segundo del reglamento interno de 2023, en concordancia con la Circular Conjunta del 31 de agosto de 2020, la COMPRRAT está integrada por:

- Procurador(a) General de la Nación o su delegado(a)
- Defensor(a) del Pueblo o su delegado(a)
- Procurador(a) delegado(a) para la defensa de los derechos humanos
- Defensor(a) delegado(a) para la prevención de riesgos y sistema de alertas tempranas

5.8. ¿Cuáles son las funciones de la COMPRRAT?

Entre las funciones generales de la COMPRRAT se encuentran las siguientes :¹⁹

- Diseñar el Plan de Acción Anual de la COMPRRAT, el cual deberá ser expedido, a más tardar, el 28 de febrero de la respectiva vigencia.
- Presentar, en el primer trimestre del año, el informe anual de resultados y gestión de la Comisión Nacional, Comisiones Regionales y Subcomisiones Temáticas y/o Poblacionales, correspondiente al Plan de Acción del año inmediatamente anterior.
- Fijar las directrices a nivel central y territorial para el cumplimiento del Plan de Acción Anual.
- Impulsar acciones tendientes a fortalecer la prevención y la respuesta rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal, a las libertades civiles y políticas, y las infracciones al derecho internacional humanitario.
- Realizar acciones de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones formuladas en las alertas tempranas que emite la Defensoría del Pueblo.
- Promover e impulsar espacios de interlocución con las comunidades y la población identificada en situación de riesgo, frente a la necesidad de adopción de medidas de protección, respeto y garantía de los derechos humanos.
- Propiciar el intercambio efectivo y oportuno de información entre la Defensoría del Pueblo y la PGN, para el cumplimiento de los objetivos de la COMPRRAT, las Comisiones Regionales de Seguimiento y las Subcomisiones Temáticas y/o Poblacionales, a partir de la emisión de las alertas tempranas e informes de seguimiento. Para lo anterior, se establece la creación de un protocolo para el intercambio de información, que deberá contener mecanismos de protección y custodia de la información, reserva (cuando legalmente aplique) y manejo de datos sensibles, entre otros aspectos, una vez sea emitida la alerta temprana o el informe de seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo.
- Conformar e instalar las sesiones de la Comisión Regional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas en los departamentos en los que sea pertinente sesionar, teniendo en cuenta el Plan de Acción Anual.
- Conformar e instalar las Subcomisiones Temáticas y/o Poblacionales, teniendo en cuenta el Plan de Acción Anual.

19. Reglamento Interno de la Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas del 20 de junio de 2023, art. 3.

5.9. ¿Qué rol tiene el(la) Procurador(a) delegado(a) para la Defensa de los Derechos Humanos en la COMPRRAT?

El artículo 8 del Reglamento Interno establece que la Secretaría Técnica de la COMPRRAT será rotada anualmente entre la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Defensoría del Pueblo. Al finalizar su periodo, el delegado o delegada saliente deberá entregar a la entidad sucesora una copia del archivo digital que contenga toda la documentación e información gestionada o recibida durante el desempeño de esta función. Asimismo, el reglamento dispone que, cuando las Comisiones Regionales remitan informes a la Secretaría Técnica de la COMPRRAT y estos requieran un traslado disciplinario, el Procurador o Procuradora Delegado(a) para la Defensa de los Derechos Humanos, en calidad de presidente(a) y coordinador(a) de la Comisión de Investigaciones Disciplinarias, se encargará de distribuir equitativamente dichos informes entre la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 4 para la Vigilancia Administrativa, la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción para la Fuerza Pública y la Procuraduría Delegada para el Seguimiento a los Recursos del Sistema General de Regalías.

5.10. ¿Qué rol tiene el Defensor(a) delegado(a) para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas en la COMPRRAT?

Como parte de sus roles y funciones asignadas en el numeral 5 del artículo 5 del Reglamento Interno Conjunto, junto con el(la) Procurador(a) Delegado(a) para la Defensa de los Derechos Humanos, debe aprobar el concepto favorable de los integrantes de la Sesión Técnica Ordinaria para la constitución de subcomisiones temáticas o poblacionales, con el(la) procurador(a) delegado(a) para la defensa de los derechos humanos. Igualmente, hará parte de la rotación anual para la Secretaría Técnica de la COMPRRAT, las Comisiones Regionales y Subcomisiones Temáticas y/o Poblacionales.

5.11. ¿Quiénes son invitados permanentes y temporales a la COMPRRAT?

Serán invitados permanentes los(as) **personeros(as) municipales** con jurisdicción en los municipios objeto de seguimiento²⁰. En todo caso, para fortalecer las acciones a implementar, la COMPRRAT tiene la facultad discrecional de invitar a autoridades y entidades del orden nacional, departamental o municipal; a otras dependencias de la PGN y de la Defensoría del Pueblo; a la Fiscalía General de la Nación; así como a organizaciones de carácter nacional o internacional y a organismos bilaterales o multilaterales.

20. *Ibidem*, art. 2, párrafo 1.

5.12. ¿Qué son y cómo funcionan las Comisiones Regionales en la COMPRRAT?

La Circular Conjunta del 31 de agosto de 2020 y el Reglamento del 20 de junio de 2023 disponen que se activarán las Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Respuesta Rápida cuando se emitan las alertas tempranas y los informes de seguimiento señalados en el Decreto 2124 de 2017 y, en todo caso, cuando se considere necesario y prioritario para ejecutar acciones de tipo territorial acordes con los objetivos indicados en la Circular que creó la Comisión.

Las Comisiones Regionales efectuarán las acciones que les proponga la COMPRRAT en materia de seguimiento a las alertas tempranas, sin perjuicio de las que ordinariamente y en ejercicio de sus funciones y competencias legales desarrollen articuladamente las procuradurías territoriales o las defensorías regionales.²¹ De igual forma, en la comunicación se fijarán los lineamientos, objetivos específicos, acciones o tareas a desarrollar, de acuerdo con el Plan de Acción Anual y la conveniencia, necesidad o interés público.²²

Cuando se disponga su conformación, las Comisiones Regionales estarán integradas por las procuradurías regionales, provinciales o distritales respectivas y las defensorías regionales, según la competencia territorial definida para cada entidad. Lo anterior, con una temporalidad definida por la COMPRRAT, en virtud del Plan de Acción Anual y la conveniencia, necesidad o interés público.²³

Las Comisiones Regionales elaborarán un plan de trabajo que se entregará a la COMPRRAT dentro del mes siguiente a la constitución de la Comisión Regional.²⁴

Para la activación de las Comisiones Regionales, la COMPRRAT, a través de un oficio, solicitará a las dependencias territoriales de las dos entidades (Defensoría del Pueblo y PGN) la respectiva conformación y, en la misma comunicación, le indicará lineamientos y objetivos específicos, acciones o tareas para su actuación.²⁵

Las Comisiones Regionales deberán verificar y actualizar el nivel de cumplimiento de cada una de las recomendaciones formuladas, para lo cual contarán con un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la fecha de conformación y puesta en funcionamiento de las Comisiones Regionales.

Dentro de los quince (15) días siguientes al vencimiento del plazo establecido en el párrafo anterior, los integrantes de las comisiones deberán presentar a la Secretaría Técnica de la COMPRRAT un informe en el que se indique el nivel de cumplimiento de cada una

21. *Ibidem*, art. 7, parágrafo segundo.

22. Reglamento Interno de la Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas del 20 de junio de 2023, art. 3, parágrafo segundo.

23. Circular Conjunta del 31 de agosto de 2020, art. 8.

24. Reglamento Interno de la Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas del 20 de junio de 2023, art. 4.

25. Circular Conjunta del 31 de agosto de 2020, art. 9.

26. Circular Conjunta del 31 de agosto de 2020, art. 7, parágrafo primero.

cada una de las recomendaciones y especifiquen si existe mérito para aplicar el artículo 14 del reglamento interno²⁷, mencionando las razones de hecho y de derecho para su traslado al eje misional disciplinario, para lo cual deberán adjuntar soportes documentales.

Una vez la Secretaría Técnica de la COMPRRAT reciba los informes, convocará una Sesión Técnica Ordinaria, con el propósito de evaluar su contenido y disponer, de ser procedente, el traslado disciplinario de algunos de estos informes a la Comisión de Investigaciones Disciplinarias para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas, conforme al artículo 3 de la Resolución 389 de 2023.

La Secretaría Técnica de las Comisiones Regionales la ejercerá la Procuraduría Regional o la Defensoría Regional, según lo indicado por la Comisión Nacional, para el adecuado inicio de actividades de la respectiva Comisión Regional.²⁸

5.13. ¿Qué son las Subcomisiones Temáticas y/o Poblacionales de la COMPRRAT?

Las Subcomisiones Temáticas y/o Poblacionales son creadas por la COMPRRAT, con el propósito de hacer un seguimiento específico a determinados escenarios de riesgo o poblaciones particulares, teniendo en cuenta el Plan de Acción Anual, así como la conveniencia, necesidad o el interés público.²⁹

5.14. ¿Cómo son las sesiones plenarias, extraordinarias y técnicas?

El artículo quinto del Reglamento Interno fija los tipos de sesiones que pueden realizar tanto la Comisión Nacional como la Comisión Regional y sus diferentes instancias derivadas:

- **Sesión Plenaria Ordinaria:** la Comisión Nacional de Seguimiento sesionará cada seis (6) meses, previa convocatoria de la Secretaría Técnica, en Bogotá D.C. o en el lugar del territorio nacional que, por conveniencia, necesidad o interés público, acuerden sus integrantes. Para estas sesiones, se convocará al(la) Procurador(a) General de la Nación o su delegado(a), al(la) Defensor(a) del Pueblo o su delegado(a), al(la) procurador(a) delegado(a) para la defensa de los derechos humanos y al(la) defensor(a) delegado(a) para la prevención de riesgos y sistema de alertas tempranas. Las sesiones de que trata el numeral primero de este artículo se realizarán la primera semana del mes de junio y la primera semana del mes de diciembre.

27. artículo 14 del Reglamento Interno de la COMPRRAT

28. *idem*, art. 9, párrafo primero.

29. Reglamento Interno de la Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas del 20 de junio de 2023, art. 3, núm. 8.

- **Sesión Plenaria Extraordinaria:** cualquier integrante de la Comisión Nacional de Seguimiento podrá solicitar a la Secretaría Técnica que se convoque a una sesión extraordinaria de la Comisión, en la que solo se podrán abordar los temas relacionados con los motivos que originaron la convocatoria extraordinaria. Para estas sesiones, se convocará al(la) Procurador(a) General de la Nación o su delegado(a), al(la) Defensor(a) del Pueblo o su delegado(a), al(la) procurador(a) delegado(a) para la defensa de los derechos humanos y al(la) defensor(a) delegado(a) para la prevención de riesgos y sistema de alertas tempranas.
- **Sesión Técnica:** la Comisión Nacional de Seguimiento podrá adelantar sesiones técnicas con los equipos de asesores y funcionarios que cada entidad designe, con el objeto de realizar seguimiento, así como verificar e impulsar acciones para alcanzar los objetivos propuestos en el Plan de Acción y apoyar la gestión de las Comisiones Regionales del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas, cuando haya lugar.
- **Sesión de la Comisión Regional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas:** en los departamentos donde se instalaron Comisiones Regionales, estas sesionarán de forma ordinaria cada tres (3) meses, previa convocatoria que realice la Secretaría Técnica Regional. Para estas sesiones, se convocará al(la) procurador(a) regional o provincial y al(la) defensor(a) regional del pueblo con competencia en el departamento, municipio o región donde se emitió la Alerta Temprana. Como invitados permanentes, se convocarán a los personeros municipales con competencia en el departamento, municipio o región donde se emitió la Alerta Temprana.
- **Sesiones de las Subcomisiones Temáticas y/o Poblacionales:** previo concepto favorable de los integrantes de la Sesión Técnica Ordinaria, y con la aprobación del(la) procurador(a) delegado(a) para la defensa de los derechos humanos y el(la) defensor(a) delegado(a) para la prevención de riesgos y sistema de alertas tempranas, se constituirán Subcomisiones Temáticas o Poblacionales en las que se podrá hacer seguimiento a escenarios de riesgo específicos identificados en las Alertas Tempranas o a grupos poblacionales identificados específicamente. Las Subcomisiones Temáticas o Poblacionales sesionarán con la misma periodicidad que las Comisiones Regionales del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas.

La función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las Alertas Tempranas se desarrolla a través de su eje misional de prevención, con un enfoque estratégico en las Comisiones Regionales. Estas comisiones asumen un papel fundamental al abordar alertas específicas que, por su complejidad, demandan un seguimiento más riguroso y especializado.

No obstante, más allá del ámbito de la COMPRRAT, la PGN, en cumplimiento de su mandato constitucional y legal, asume la responsabilidad de dar seguimiento al resto de las alertas tempranas mediante su función preventiva, implementando las siguientes acciones clave:

- 1. Coordinación de acciones interinstitucionales:** La gestión de las alertas tempranas requiere un esfuerzo conjunto de diversas entidades del Estado. Los procuradores regionales y provinciales lideran la articulación de esfuerzos entre alcaldías, gobernaciones, la Policía Nacional, el Ejército, el Ministerio de Defensa, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y otras instituciones clave. En cumplimiento del principio de colaboración armónica, la facultad preventiva de la PGN se ejerce de manera integrada con las procuradurías regionales, provinciales y distritales, así como con las defensorías regionales de la Defensoría del Pueblo.
- 2. Facilitación del diálogo interinstitucional:** Los procuradores actúan como mediadores para fomentar un diálogo constructivo entre las instituciones, con el propósito de impulsar soluciones integrales y sostenibles que mitiguen los riesgos identificados en las alertas. Esta labor busca trascender las medidas preventivas reactivas o temporales, promoviendo estrategias estructurales que respondan a las causas subyacentes de los riesgos.
- 3. Supervisión del cumplimiento:** La PGN monitorea el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas, los compromisos adquiridos en el marco de la CIPRAT y el deber general de mitigación de los escenarios de riesgo. Este seguimiento asegura que las acciones implementadas sean efectivas y acordes con las obligaciones estatales de protección y prevención.

Estas acciones refuerzan el papel de la PGN como garante de la protección de los derechos humanos y la prevención de riesgos en el marco de las Alertas Tempranas.

6

EL EJE MISIONAL DISCIPLINARIO EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS ALERTAS TEMPRANAS

La **Procuraduría General de la Nación**, como órgano autónomo de control del Estado colombiano, tiene un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos, sobre todo, en el contexto de las alertas tempranas emitidas por la **Defensoría del Pueblo**. Estas alertas son herramientas preventivas diseñadas para identificar y mitigar riesgos antes de que se materialicen en violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. En este contexto, la PGN desempeña dos funciones clave: la **función preventiva**, que busca evitar que las amenazas identificadas se materialicen, y la **función disciplinaria**, una manifestación del derecho sancionador.

En Colombia los servidores públicos y las personas que ejercen funciones públicas en términos generales se les aplica la Ley 2094 de 2021 “[p]or medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”, la Ley 1952 de 2019 “[p]or medio de la cual se expide el código general disciplinario, se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario” y en su artículo 2 establece que la PGN puede adelantar investigaciones disciplinarias e imponer las **sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad**.

En lo que tiene relación con los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional se les aplica la Ley 1862 de 2017 “[p]or medio de la cual se establecen las normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar” y la Ley 2196 de 2022 “[p]or medio de la cual se expide el Estatuto Disciplinario Policial” y en lo que no esté previsto en estos dos cuerpos normativos se les aplicara las disposiciones del Código General Disciplinario.

Con la Ley 2094 de 2021, se introdujeron modificaciones importantes al Código General Disciplinario, fortaleciendo el ejercicio de la acción disciplinaria en Colombia y ampliando las garantías procesales para los investigados(as). Uno de los cambios más relevantes es la **separación entre las etapas de instrucción y juzgamiento**, la cual establecido claramente la independencia de estos dos roles para evitar conflictos de interés y garantizar la objetividad en el proceso disciplinario.

Además, la ley introduce la **doble instancia y la doble conformidad** en los procesos disciplinarios, en consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos. Esto significa que las personas sancionadas por un fallo disciplinario tienen el derecho de solicitar la revisión de su caso ante una doble instancia.

En la más reciente decisión adoptada por la sala Plena del Consejo de Estado, la Procuraduría General de la Nación si puede sancionar a los funcionarios de elección popular, en este caso, las decisiones en las que la Procuraduría General de la Nación declare responsable disciplinariamente a un funcionario de elección popular e imponga como sanción la destitución, suspensión e inhabilidad, esta decisión será objeto de control automático en sede de recurso extraordinario de revisión por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior en concordancia con lo decidido por la Corte Constitucional en Sentencia C-030 de 2023

Finalmente, la ley también reafirma la **autonomía del derecho disciplinario frente al derecho penal**, evitando que los procesos penales interfieran directamente en los disciplinarios y permitiendo que cada uno actúe dentro de sus propias competencias y se cumplan las finalidades de la acción penal y de la acción disciplinaria.

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley 1952, “**Constituye falta disciplinaria** y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causas de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”. En este orden, la desatención a los escenarios de riesgo, el incumplimiento a las recomendaciones formuladas en las alertas tempranas o a los compromisos asumidos por las entidades en el marco de las sesiones de la CIPRAT eventualmente podrían ser constitutivas de falta disciplinaria.

6.1. ¿Por qué el escenario de riesgo es relevante para la responsabilidad disciplinaria?

El enfoque de la PGN no se limita al cumplimiento de las recomendaciones específicas emitidas en las alertas tempranas o al cumplimiento de los compromisos establecidos en la CIPRAT. Un aspecto central de su función es la atención al **escenario de riesgo** descrito en cada alerta. El escenario de riesgo proporciona un contexto detallado de las amenazas y sirve como base para la respuesta de las autoridades. Es fundamental porque establece el sustento jurídico para atribuir responsabilidades a una autoridad por **acción, omisión o extralimitación**. Es decir, el incumplimiento puede también darse por no atender adecuadamente el escenario de riesgo identificado.

Cuando una autoridad no actúa para mitigar un escenario de riesgo conocido y razonablemente prevenible, esto podría ser considerado una presunta falta disciplinaria. Este incumplimiento por omisión es particularmente relevante en el contexto de las alertas tempranas, ya que muchas veces las recomendaciones emitidas apuntan a riesgos específicos que deben ser mitigados de inmediato.

6.2. ¿Cuáles son las formas en las que se puede incurrir en una falta disciplinaria?

En el contexto del seguimiento a las alertas tempranas y de la CIPRAT, la PGN puede iniciar procesos disciplinarios basados en diferentes formas en las que se puede incurrir en una falta disciplinaria y estas son:

- **Por omisión:** esta podría constituir la tipología más común en el contexto de las alertas tempranas. Ocurre cuando una autoridad no actúa ante un escenario de riesgo claramente identificado y advertido. Ejemplos incluyen la falta de implementación de medidas de protección recomendadas, la falta de coordinación con otras entidades o la ausencia de acciones preventivas en situaciones de riesgo inminente.

- **Por acción:** podría referirse a situaciones en las que una autoridad realiza una acción contraria a las recomendaciones o que aumenta el riesgo identificado. Por ejemplo, adoptar decisiones administrativas que contradigan las medidas de protección sugeridas o que exacerban la situación de riesgo.

- **Por extralimitación de funciones:** se presenta cuando una autoridad actúa fuera de su mandato legal, ya sea realizando acciones no autorizadas o adoptando medidas que sobrepasan sus competencias, afectando negativamente la capacidad de prevenir riesgos.

6.3. ¿Cómo es el procedimiento en la COMPRRAT para el seguimiento y evaluación del cumplimiento a las alertas tempranas?

Las Comisiones Regionales y las Subcomisiones Temáticas o Poblacionales reportan regularmente a la Secretaría Técnica de la COMPRRAT sobre los avances en la implementación de las recomendaciones y el cumplimiento de los compromisos. En caso de identificarse un incumplimiento, se analiza la viabilidad de elaborar un informe preventivo con fines disciplinarios para remitirlo al eje misional correspondiente. Es en esta instancia donde se determina si existen fundamentos suficientes para iniciar una acción disciplinaria. El proceso incluye:

- **Revisión de informes y documentación:** evaluación de los informes de seguimiento para identificar cualquier falta de acción o cumplimiento inadecuado de los compromisos asumidos.

- **Iniciación de investigación disciplinaria:** si se encuentra mérito, se procede a iniciar una investigación disciplinaria que puede resultar en sanciones para los funcionarios responsables.

6.4. ¿Cuáles son las etapas del proceso disciplinario?

El proceso disciplinario de la Procuraduría General de la Nación (PGN) en Colombia está estructurado en dos grandes etapas: **instrucción y juzgamiento**.

El proceso disciplinario de la Procuraduría General de la Nación (PGN) está estructurado en dos grandes etapas: **instrucción y juzgamiento**.

1. Etapa de Instrucción: comprende las fases de indagación y recopilación de pruebas. Aquí se incluyen:

- **Indagación previa:** se investigan los hechos denunciados para identificar si hay mérito para dar inicio a un proceso disciplinario. Se busca verificar la existencia de una presunta falta disciplinaria y, en su caso, identificar a los posibles responsables.

- **Investigación disciplinaria:** si en la indagación previa se encuentra mérito, se inicia formalmente la investigación. En esta etapa, se recopilan pruebas, se toman declaraciones, se realizan visitas y se solicitan documentos, con el fin de establecer si la conducta investigada constituye una falta disciplinaria.

- **Pliego de cargos:** si se encuentran indicios de responsabilidad, se formula un pliego de cargos que detalla las imputaciones al funcionario público. Es una formalización de la acusación en la que se señalan las pruebas encontradas.

2. Etapa de Juzgamiento: En esta etapa se evalúan las pruebas presentadas y se decide sobre la responsabilidad del funcionario.

- **Descargos:** el funcionario investigado puede presentar los argumentos de su defensa y solicitar pruebas tendientes a demostrar su inocencia.

- Auto que decide pruebas de descargos y se pronuncia sobre la solicitud de nulidades

- **Fallo:** tras evaluar todas las pruebas y los descargos, se emite el fallo, que puede ser sancionatorio o absolutorio. Si el fallo es sancionatorio, las sanciones pueden incluir desde amonestaciones hasta la destitución o inhabilidad para ejercer cargos públicos.

- **Segunda Instancia:** el funcionario sancionado tiene derecho a apelar la decisión ante una segunda instancia que revisa el cumplimiento del debido proceso y la proporcionalidad de la sanción.

En cualquiera de estos casos, el(la) funcionario(a) instructor en aplicación del principio de legalidad, debe hacer la adecuación típica de la conducta en el catálogo de faltas gravísimas, graves o leves, en una prohibición, inhabilidad, o si es un tipo en blanco que remite a otras normas así se deberá hacer.

Algunas de las actuaciones en las que pueden incurrir las autoridades encargadas de la respuesta rápida a las alertas tempranas, pueden venir en la forma de:

- **No emisión de órdenes administrativas de protección:** cuando la autoridad competente no emite las órdenes necesarias para proteger a comunidades o personas en riesgo tras recibir la alerta temprana.

- **No activación de mecanismos de seguridad:** si la autoridad no coordina a los cuerpos de seguridad (policía, ejército) para realizar patrullajes preventivos o controles en las zonas vulnerables.
- **Negligencia en la implementación de planes de evacuación:** cuando, a pesar de una recomendación de evacuación, la autoridad no facilita la logística necesaria.
- **No instalación de sistemas de monitoreo o vigilancia:** si las zonas de riesgo no son equipadas con los sistemas de vigilancia (cámaras, drones, vigilancia comunitaria) recomendados en la alerta temprana.
- **Desatención en la realización de análisis de riesgo:** si no se realiza un análisis detallado del territorio, obstaculizando la toma de decisiones frente a la alerta.
- **No adopción de medidas de protección a defensores(as) de derechos humanos:** si no se implementan las medidas de seguridad necesarias para proteger a defensores de derechos humanos en riesgo.
- **Demora en la comunicación con entidades locales:** cuando la autoridad no coordina oportunamente con las entidades territoriales para responder a la alerta.
- **No creación o activación de comités de crisis:** si no se convoca al comité de crisis necesario para responder de manera inmediata a la alerta temprana.
- **Falta de seguimiento a compromisos adquiridos:** si la autoridad no implementa las acciones acordadas en el CIPRAT, dejando sin respuesta las medidas urgentes.
- **Inacción en la protección de bienes públicos y privados:** si no se implementan medidas para proteger infraestructuras críticas frente a posibles ataques o desastres.
- **Falta de capacitación a personal público:** si no se garantiza que el personal bajo su cargo esté capacitado para responder a la alerta temprana.
- **No atención a comunidades indígenas o afrodescendientes en riesgo:** si no se implementan medidas respetuosas de los derechos y costumbres de estas comunidades en situación de riesgo.
- **Inacción frente a amenazas a líderes(as) comunitarios(as):** si no se adoptan medidas específicas para proteger a líderes(as) comunitarios(as) amenazados(as).
- **No implementación de medidas sanitarias urgentes:** si la autoridad no coordina respuestas ante riesgos sanitarios como brotes epidémicos o falta de acceso a agua potable.
- **No activación de refugios temporales:** si no se habilitan refugios recomendados para comunidades desplazadas o en riesgo.
- **Negativa a colaborar con la Defensoría del Pueblo:** si la autoridad no coopera con la Defensoría para evaluar y ajustar las medidas necesarias para mitigar los riesgos.

6.5. ¿Qué es la Comisión de Investigaciones Disciplinarias para el Seguimiento de Alertas Tempranas?

La **Comisión de Investigaciones Disciplinarias para el Seguimiento de Alertas Tempranas**, creada mediante la Resolución 389 de 2023, desempeña un papel fundamental en la supervisión y coordinación de las investigaciones disciplinarias relacionadas con el seguimiento de las alertas tempranas. Esta comisión está presidida por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos y está compuesta por otras procuradurías delegadas con funciones de instrucción y vigilancia administrativa.

La comisión se encarga de:

- **Instrucción de las actuaciones disciplinarias:** la comisión adelanta las investigaciones de las conductas que puedan constituir faltas disciplinarias derivadas de las alertas tempranas e informes de seguimiento, tomando en cuenta el impacto social y la trascendencia de los casos.
- **Reparto de actuaciones:** la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos preside la comisión y es responsable de distribuir las actuaciones disciplinarias entre las diferentes procuradurías delegadas que integran la Comisión.
- **Registro y seguimiento:** La Comisión lleva un registro unificado de las investigaciones disciplinarias, asegurando la actualización y seguimiento constante del avance de los procesos.
- **Fallo disciplinario:** la etapa de juzgamiento de los casos disciplinarios adelantados por la Comisión está a cargo de las procuradurías delegadas para el juzgamiento disciplinario, que evaluarán los casos con posterioridad a la emisión del pliego de cargos o la decisión de archivo en la etapa de instrucción.

6.6. ¿Qué procedimiento prevé la normatividad vigente para correr traslado al eje disciplinario en el marco de la COMPRRAT?

Las Comisiones Regionales conformadas en el marco de la COMPRRAT realizarán seguimiento a los compromisos emanados de la CIPRAT y a las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo vía alertas tempranas o informes de seguimiento. Así mismo, verificarán el cumplimiento del deber genérico de mitigación -y superación- del escenario de riesgo, a cargo de las autoridades competentes.

En virtud del procedimiento establecido en el Memorando 001 de 2024, la Secretaría Técnica recibe los informes por parte de las Comisiones Regionales y, seguidamente, convoca una Sesión Técnica Ordinaria. Durante esta sesión, la Secretaría evalúa el contenido de los informes y decide, si procede, el traslado disciplinario de los casos a la Comisión de Investigaciones Disciplinarias para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas (artículo 3 de la Resolución 389 de 2023). Este traslado busca que los casos de incumplimiento de las alertas tempranas sean investigados por la PGN para determinar responsabilidades disciplinarias, conforme a los escenarios descritos.

El informe mediante el cual se corre traslado a la Comisión Disciplinaria en los casos de incumplimiento de las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas se conoce como el Mecanismo de Traslado Preventivo-Disciplinario (MTPD). Este mecanismo tiene como objetivo formalizar el proceso de reporte cuando las Comisiones Regionales detectan que un(a) funcionario(a) público(a) ha desacatado las recomendaciones de prevención de riesgo, lo que podría haber generado la materialización de escenarios de riesgo advertidos. El MTPD incluye un informe detallado que contiene el nivel de cumplimiento de las recomendaciones, así como las razones de hecho y de derecho que justifiquen el traslado del caso al eje disciplinario.

Además, se deben adjuntar los soportes documentales que validen la falta de implementación de las medidas. Este informe es esencial para asegurar que la Comisión de Investigaciones Disciplinarias proceda con la apertura de un proceso disciplinario, siguiendo los lineamientos establecidos en el **Reglamento Interno de la Comisión Nacional del Ministerio Público** y en la Resolución 389 de 2023.

6.7. ¿Qué deben tener en cuenta los funcionarios de la Procuraduría en el nivel territorial a la hora de pasar del eje preventivo al eje disciplinario en relación con las recomendaciones de las alertas tempranas?

No por cualquier razón se puede disciplinar a un(a) funcionario(a). Hay requisitos de orden teórico y procedimental, pues no se puede sancionar de cualquier manera; debe prestarse atención a las formas propias de cada juicio previstas en el Libro IV del Código Disciplinario (Ley 1952, art. 83 y siguientes).

Las formalidades del proceso disciplinario garantizan una reconstrucción de los hechos para determinar si el servidor público incurrió en una conducta u omisión sancionable.

Este proceso comienza con la identificación del funcionario(a) involucrado(a) y la delimitación de los hechos disciplinariamente relevantes: aquellos actos o situaciones concretas que podrían constituir una falta disciplinaria de acuerdo con la ley. Cuando se establecen elementos suficientes, se llega a una “causa probada”, paso que permite formular un pliego de cargos, documento en el cual se señalan las pruebas y se convoca al funcionario(a) a juicio.

El análisis de un caso que provenga de incumplimientos a las recomendaciones de las alertas tempranas, de los compromisos asumidos en la CIPRAT, o al deber genérico de mitigación y de superación del escenario de riesgo, los(as) procuradores(as) deben tener en cuenta algunos criterios, como los siguientes:

- El hecho de que se consume una afectación a derechos humanos no necesariamente significa que se configure responsabilidad disciplinaria.
- No debe consumarse una afectación a derechos humanos para que pueda determinarse responsabilidad disciplinaria; esta puede configurarse incluso si los hechos no se consumaron.
- El hecho disciplinariamente relevante es un marco fáctico. En principio no se debe mencionar aspectos jurídicos. No es estrictamente necesario que quien remite el caso al eje disciplinario realice el esfuerzo de incluir la norma atribuible, pero sí es necesario precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Lo que es disciplinable es el incumplimiento de compromisos a cargo de los(as) funcionarios(as) responsables, para lo cual se recomienda suministrar historias breves, concretas e identificables.
- Procurar recolectar, guardar, sistematizar y entregar todos los soportes que sean posibles para demostrar la presunta responsabilidad disciplinaria de los y las funcionarias concernidas.
- En virtud del principio de acción sin daño³⁰, evitar exigir a los y las analistas de riesgos de la Defensoría del Pueblo información que contenga carácter confidencial, dado que se puede poner en riesgo e incluso a las personas que sirvieron de testigos o informantes para la generación de las respectivas alertas tempranas o informes de seguimiento.
- La individualización de los sujetos disciplinables y los hechos jurídicamente relevantes son fundamentales para el éxito de un proceso disciplinario. Para ello, la información proporcionada por la Defensoría del Pueblo es altamente relevante, pero no debe ser el informe de la Defensoría el único determinante de los hechos jurídicamente relevantes, sino la información que provenga del Gobierno Nacional, especialmente, de los compromisos en la CIPRAT.

30. La acción sin daño es un enfoque que busca prevenir o minimizar los efectos negativos no intencionados de las intervenciones en contextos de conflicto, asegurando que las acciones no exacerben las tensiones existentes ni generen nuevos conflictos. Este enfoque, desarrollado inicialmente por Mary B. Anderson, se basa en identificar y mitigar las dinámicas perjudiciales para promover resultados sostenibles y éticos en los procesos de intervención.

7

FLUJOGRAMA SOBRE EL SEGUIMIENTO A LA RESPUESTA ESTATAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LAS AT

A continuación, se presenta un gráfico que permite sintetizar el procedimiento establecido a la fecha, en cuanto al seguimiento de la respuesta estatal y a las recomendaciones emitidas vía alertas tempranas.

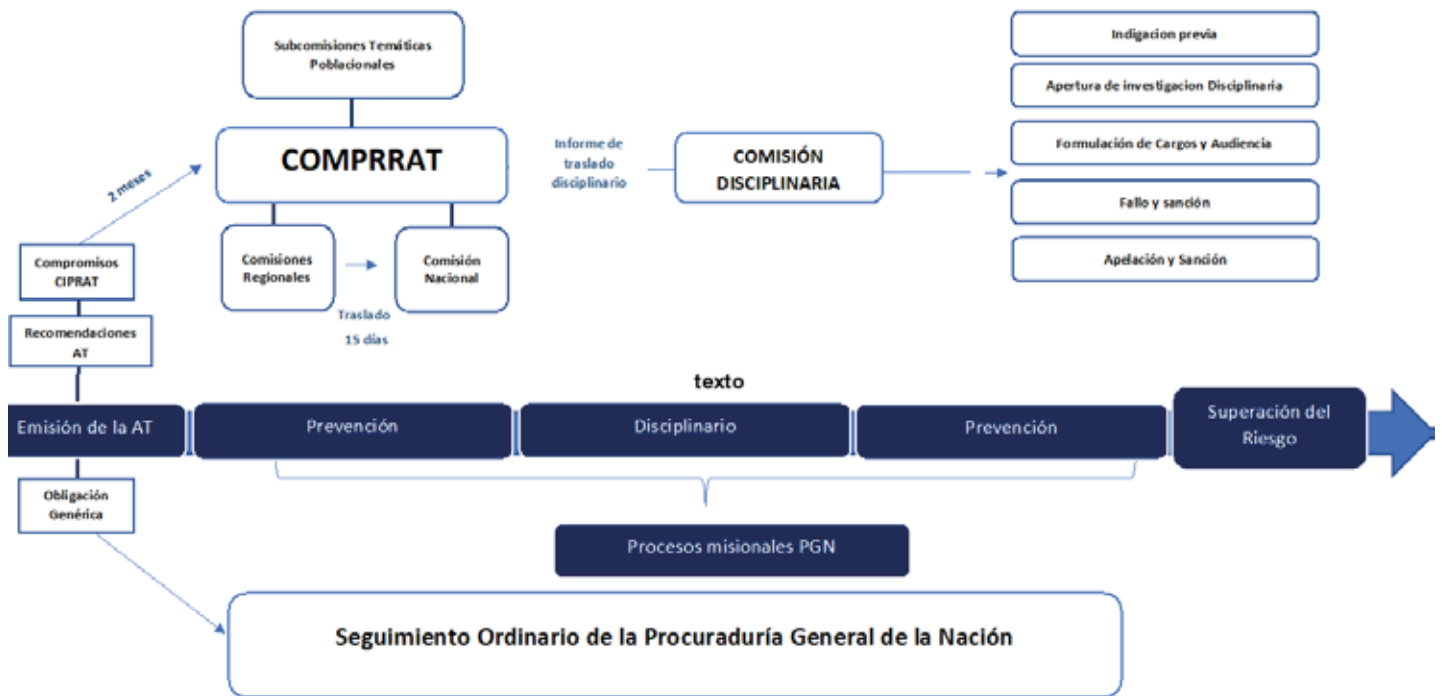


Gráfico 1. Flujoograma seguimiento al cumplimiento a las alertas tempranas y la COMPRRAT

8



GUÍA PREVENTIVA PARA EL
SEGUIMIENTO
A ESCENARIOS DE RIESGO
Y A LAS RECOMENDACIONES
DE LAS ALERTAS TEMPRANAS

¿CUÁL ES EL PASO A PASO?

Este apartado ofrece una guía para que las y los procuradores regionales, provinciales y distritales sigan correctamente el procedimiento para el seguimiento de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo bajo tres escenarios: (i) el seguimiento ordinario al cumplimiento de las recomendaciones de las alertas, (ii) el seguimiento a las medidas de mitigación -y superación- del escenario de riesgo, y (iii) el seguimiento a las acciones de las entidades concernidas en el marco de las alertas priorizadas por la COMPRAT.

Es importante reiterar que, a lo largo de toda la actuación preventiva y disciplinaria, debe hacerse especial énfasis en la **perspectiva diferencial y de género** y toda acción debe estar encaminada a proteger específicamente a mujeres, niños, niñas, adolescentes y pueblos y comunidades étnicas.

a. En materia del deber de seguimiento genérico:

1 Identificación del Escenario de Riesgo

A través del **Sistema de Alertas Tempranas** (<https://alertastempranas.defensoria.gov.co/>) de la Defensoría del Pueblo, se detectan riesgos que pueden amenazar los derechos humanos de personas, grupos o comunidades. Estas alertas se remiten a la **CIPRAT** para coordinar una respuesta institucional.

- **Acción:** la Defensoría emite la alerta temprana, mientras que el Ministerio del Interior coordina y agenda el comité para coordinar la respuesta.
- **Tiempo estimado:** inmediato tras la emisión de la alerta.

2 Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación (PGN)

La **PGN**, de acuerdo con las competencias establecidas en la **Resolución 132 de 2014** (https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/docs/r_pgn_0132_2014.htm) y el **Decreto 1581 de 2017** (<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83593>), supervisa el cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría y los compromisos adquiridos en la **CIPRAT**. Su objetivo es prevenir la materialización de los riesgos identificados.

- **Acción requerida por parte de la PGN:** monitorear y hacer seguimiento a las autoridades involucradas para asegurar el cumplimiento de las medidas preventivas. Para ello, debe hacerse especial énfasis en la perspectiva diferencial y de género.
- **Tiempo estimado:** permanente, según las alertas (<https://alertastempranas.defensoria.gov.co/>).

3. ¿Cómo se realiza el seguimiento ordinario y permanente de las alertas tempranas?

Cuando una alerta temprana es emitida por la Defensoría del Pueblo, el procurador regional, provincial o distrital debe actuar de manera inmediata y coordinada para asegurar que las medidas preventivas recomendadas sean implementadas por las autoridades competentes. El seguimiento debe cumplir con los siguientes pasos:

- **Iniciación formal de una acción preventiva:** con el objetivo de iniciar la gestión y documentación del seguimiento preventivo al cumplimiento de las recomendaciones de la alerta temprana respectiva, la PGN debe iniciar formalmente una actuación preventiva, de conformidad con la Resolución 132 de 2014. Para ello, debe hacerse especial énfasis en la perspectiva diferencial y de género y las acciones preventivas deben estar encaminadas a proteger específicamente a mujeres, niños, niñas, adolescentes y pueblos y comunidades étnicas.

- Diligenciar el plan de acción respectivo

- **Asistencia a los talleres preparatorios y a las sesiones formales CIPRAT:** participar en reuniones preparatorias y aquellas formales convocadas por la CIPRAT, para hacer seguimiento con la información actualizada sobre el cumplimiento de las recomendaciones.

- **Preparación de oficios:** las comisiones regionales podrán solicitar a las autoridades de orden municipal, distrital, departamental y nacional información sobre el cumplimiento de las recomendaciones y compromisos asumidos. No por el hecho de tener jurisdicción territorial carecen de facultades para oficiar al nivel nacional; al contrario, no solo pueden, sino que deben hacerlo.

- **Monitoreo continuo:** supervisar las acciones adoptadas, asegurando que se ejecuten conforme a los plazos establecidos. Si, transcurridos 20 días no ha habido respuesta de las entidades concernidas, reiterar mediante nuevo requerimiento. Si, en el desarrollo de este monitoreo, se observa que hay una consumación de escenario de riesgo o situación que amerite incumplimiento a las recomendaciones de la alerta temprana, no hay que esperar al informe final, sino a uno parcial donde se pueda dar traslado disciplinario.

- **Reporte de avances:** este seguimiento se realiza desde un enfoque preventivo, por lo que el reporte de avances inicialmente se centra en ese aspecto. Si se evidencia algún incumplimiento, se elaborará un informe preventivo que incluya los hallazgos disciplinarios. Este informe será remitido a la autoridad competente, considerando la calidad y responsabilidad de los posibles implicados. Para ello, debe hacerse especial énfasis en la perspectiva diferencial y de género y las acciones disciplinarias deben estar encaminadas a proteger a todas las personas con un enfoque especial en mujeres, niños, niñas, adolescentes y pueblos y comunidades étnicas.

- **Coordinación interinstitucional:** coordinar con otras entidades en caso de persistencia o aumento del riesgo.

b) En materia de las Alertas Tempranas priorizadas en la COMPRRAT

Se debe recordar que la priorización de las alertas por parte de la COMPRRAT se da porque (i) así lo ha dispuesto la COMPRRAT en su plan de acción anual, (ii) de manera sobreviniente a la definición del plan de acción anual de la COMPRRAT se decide priorizar una alerta puntual, o (iii) porque existe una iniciativa propia del nivel territorial de la PGN solicitando que una alerta sea priorizada.

En todo caso, los planes de acción anuales de la COMPRRAT se elaboran sobre la base de la información que las mismas territoriales le entregan al nivel nacional y esta debe identificar todas las acciones posibles de protección a mujeres, niños, niñas, adolescentes y pueblos y comunidades étnicas.

3 Seguimiento de la Implementación de Recomendaciones y Compromisos

El Ministerio Público, en general frente a todas las alertas tempranas y, particularmente, a través de la **COMPRRAT**, realiza un seguimiento específico de las alertas priorizadas. Las comisiones regionales y la **Comisión Nacional** supervisan estas alertas para asegurar que se implementen las medidas necesarias.

- **Acción:** monitoreo periódico de la implementación de las acciones recomendadas.
- **Tiempo estimado:** dos meses después de la selección de las alertas en el Plan de Acción Anual.

4 Comisiones Regionales

Las **Comisiones Regionales**, compuestas por procuradores regionales o distritales y defensores regionales, son responsables de evaluar el cumplimiento de las alertas dentro de su jurisdicción.

- **Acción:** evaluar el cumplimiento de recomendaciones en un plazo de dos meses, y tomar medidas preventivas para mitigar riesgos, con especial énfasis en el enfoque diferencial y de género.
- **Tiempo estimado:** dos meses.

5 Presentación de Informe de Traslado Disciplinario

Si se evidencia o establece un presunto incumplimiento de los compromisos asumidos por las autoridades, y se concluye que amerita su traslado al eje disciplinario, las **Comisiones Regionales** deberán remitir e informar dicha situación a la **COMPRRAT**.

- **Acción:** emitir un informe de traslado disciplinario en un plazo de 15 días tras la identificación del incumplimiento.
- **Tiempo estimado:** 15 días.

6 COMPRRAT

La **COMPRRAT** evalúa los informes de las **Comisiones Regionales** y, si se identifican incumplimientos graves, remite los casos al eje disciplinario de la PGN. La Comisión Nacional también puede dar traslado disciplinario documentando las acciones no cumplidas.

- **Acción:** verificar los informes regionales y decidir si se debe iniciar una acción disciplinaria.
- **Tiempo estimado:** 30 días desde la recepción del informe regional.

7. Envío al Operador disciplinario: se deberán remitir al operador disciplinario los siguientes instrumentos:

- El informe preventivo con hallazgos o fines disciplinarios.
- La alerta temprana.
- El informe de seguimiento elaborado por la Defensoría del Pueblo (si lo ha emitido)
- El o los oficios de consumación de escenarios de riesgo (si hay lugar a ello)

- Un análisis del nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la CIPRAT
- Demás documentos que puedan ser de interés a los objetivos de la investigación disciplinaria

8. Inicio del Proceso Disciplinario

Se inicia una investigación formal. Esta etapa incluye:

- **Indagación Previa:** recolección de pruebas y determinación de si existe mérito para continuar el proceso disciplinario.
- **Investigación Disciplinaria:** se toman declaraciones, se recopilan pruebas adicionales y se formula un pliego de cargos si es necesario.
- **Pliego de Cargos:** se formalizan las acusaciones si se encuentran indicios suficientes de responsabilidad.

9. Etapa de juzgamiento: fallo disciplinario

En esta etapa se evalúan los descargos y pruebas presentadas por el(la) funcionario(a) investigado(a). Tras la investigación, se profiere la decisión disciplinaria basada en la evaluación de las pruebas practicadas tanto en la etapa de instrucción como en la de juzgamiento y los alegatos presentados por la defensa, declarando o no la responsabilidad disciplinaria del funcionario(a). En el caso de ser un fallo sancionatorio, este puede abarcar desde amonestaciones hasta la suspensión, destitución o inhabilidad para ejercer cargos públicos. El(la) funcionario(a) sancionado(a) tiene derecho a apelar ante una segunda instancia.

9

CONCLUSIONES

La Procuraduría General de la Nación (PGN), a través de sus procuradores provinciales, distritales y regionales, juega un rol determinante en el seguimiento y cumplimiento de las alertas tempranas emitidas por la **Defensoría del Pueblo**. Su labor en el marco del **Sistema de Alertas Tempranas** se articula bajo dos ejes misionales fundamentales: el **eje preventivo** y el **eje disciplinario**, ambos orientados a garantizar la protección de los derechos humanos en Colombia.

Desde el **eje preventivo**, los(as) procuradores(as) regionales, distritales y provinciales son actores clave en la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones formuladas en las alertas tempranas y, en general, del deber genérico de mitigación -y superación- de los escenarios de riesgo. Tienen la responsabilidad de coordinar acciones con las autoridades locales y nacionales, asegurando que las medidas preventivas sean implementadas de manera oportuna para lograr la superación de los riesgos advertidos por el SAT.

La participación activa en las sesiones de la **CIPRAT** y la supervisión directa de los compromisos adquiridos por las autoridades permiten que se actúe de manera preventiva, evitando la materialización de amenazas que ponen en peligro la vida, la libertad y la integridad de los habitantes del territorio nacional.

Ahora bien, en el marco de la estrategia desarrollada por el Ministerio Público a través de la Comisión Nacional para el Seguimiento a la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (COMPRRAT), se ha establecido un enfoque especial y diferenciado para un conjunto particular de alertas tempranas que, por sus características específicas, requieren una vigilancia más estricta. Este seguimiento diferenciado responde a la necesidad de abordar los riesgos más críticos para los derechos humanos y garantiza una intervención rápida y efectiva de las autoridades competentes.

Dentro de este esquema, los(as) procuradores(as) preventivos y disciplinarios desempeñan una función ampliada que consiste en realizar un seguimiento más riguroso a las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo. Esta doble función se centra, por un lado, en supervisar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas y, por otro, en verificar que las autoridades competentes cumplan con los compromisos asumidos en la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas. Esta labor implica una revisión continua de las acciones adoptadas por las autoridades, asegurando que las medidas preventivas sean implementadas de manera efectiva para superar los escenarios de riesgo.

El ejercicio de verificación se materializa mediante herramientas como las Comisiones Regionales, que permiten un análisis cercano del contexto territorial buscando asegurar que las recomendaciones sean atendidas de forma oportuna, evaluar el impacto de dichas acciones en la protección de los derechos humanos. La capacidad de coordinación y supervisión de los procuradores es esencial para garantizar que el sistema de alertas tempranas funcione de forma eficiente y que las respuestas del Estado sean consistentes con las obligaciones tanto a nivel nacional como internacional en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Este seguimiento también refuerza la obligación de las autoridades locales y nacionales de actuar con diligencia en la prevención de violaciones a los derechos humanos, propendiendo porque las decisiones adoptadas no se limiten a soluciones temporales, sino más bien apunten a estrategias sostenibles a largo plazo.

El proceso incluye la elaboración de informes de seguimiento por parte de las Comisiones Regionales, que deben ser presentados a la Secretaría Técnica de la COMPRRAT. Estos informes evalúan el nivel de cumplimiento de cada recomendación y determinan si es necesario trasladar el caso al eje disciplinario de la Procuraduría General de la Nación (PGN) en caso de incumplimientos. Además, se realiza una verificación constante para garantizar que las acciones implementadas logren superar los riesgos identificados, contribuyendo así a la protección efectiva de los derechos humanos en los territorios bajo vigilancia.

El eje disciplinario complementa esta labor al exigir responsabilidad a los funcionarios que no cumplan con las recomendaciones del SAT o los compromisos asumidos en las comisiones interinstitucionales. Los procuradores, además de su rol preventivo, tienen la obligación de investigar y documentar posibles incumplimientos y remitir los casos al eje disciplinario cuando se evidencien faltas por omisión, acción o extralimitación de funciones por parte de las autoridades. Este proceso garantiza que se investigue y sancione de manera adecuada, así como también refuerza la rendición de cuentas al interior de la función pública.

El eje disciplinario actúa como un mecanismo de corrección, asegurando que aquellos funcionarios y funcionarias que, ya sea por negligencia o dolo, no cumplan con las recomendaciones o compromisos establecidos, enfrenten las consecuencias disciplinarias, permitiendo que el sistema de alertas tempranas sea una herramienta preventiva y un mecanismo efectivo para asegurar la protección de los derechos humanos y fundamentales por medio de la sanción de quienes incumplan con sus deberes.

Es importante destacar que los procuradores también tienen la responsabilidad de realizar seguimiento al universo restante de las alertas emitidas por la Defensoría del Pueblo. Este seguimiento abarca tanto las alertas que no han sido priorizadas, como los compromisos asumidos por las distintas entidades y autoridades públicas en la CIPRAT, lo cual refleja la magnitud y diversidad de las tareas asignadas a los procuradores en materia de protección de derechos humanos y prevención de riesgos.

En ese sentido, los procuradores podrán requerir información a las distintas entidades sobre el nivel de cumplimiento de las recomendaciones y compromisos asumidos, con el fin de garantizar, a **través del deber genérico de seguimiento preventivo**, su cumplimiento. Este seguimiento busca mitigar los riesgos advertidos en las alertas tempranas y superarlos de manera definitiva, asegurando así la protección efectiva de los derechos de las comunidades afectadas y la reducción de situaciones de vulnerabilidad.

Esta guía representa un esfuerzo de la Procuraduría General de la Nación para fortalecer la capacidad de sus procuradores provinciales, regionales y distritales en el cumplimiento de las funciones preventiva y disciplinaria. Al socializar la estrategia de seguimiento a las recomendaciones de las alertas tempranas y los compromisos asumidos por las autoridades en el marco del deber de respuesta rápida, se busca promover una gestión más eficaz y articulada frente a los escenarios de riesgo. Con esta herramienta, se espera no solo garantizar una acción institucional oportuna y coordinada, sino también contribuir al fortalecimiento de la protección de los derechos humanos y fundamentales y a la construcción de un Estado más transparente, diligente y comprometido con la prevención y mitigación de riesgos que afectan a las comunidades más vulnerables del país.

Campo	Contenido
1. Procuradurías y Defensorías Regionales:	Procuraduría: Regional ☐ Provincial ☐ Distrital ☐ Defensoría Regional ☐
2. Fecha de elaboración	

3. Nombres de los funcionarios/as Responsables	PGN	
	DP	
4. IUS		
5. Tipo de Caso		
6. Origen del Caso		
7. Radicados Asociados		
8. Radicados Anexos		
9. Materia de Vigilancia		
10. Alerta Temprana	Número	
	Fecha de emisión	
	Informe de Seguimiento	Si: ___ No: ___
11. Entidad(es) Vigilada(s)		
12. Población Beneficiada		
13. Objeto de la Actuación Preventiva		
14. Marco Normativo		

15. Caracterización de la Alerta Temprana							
15.a Georreferenciación	Región						
	Zona						
	Departamento						
	Municipio		Corregimiento				
	Vereda		Barrio/Localidad				
15.b Población en situación de riesgo	NNA	Mujeres	Población con OSIGD	Pueblos indígenas y comunidades étnicas	Personas mayores	Migrantes y refugiados	Otro
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	¿Cuál?
15.c Actores generadores del riesgo	Describe en una extensión no mayor a 100 palabras						
15.d Economías ilícitas predominantes	Describe en una extensión no mayor a 100 palabras						
15.e Descripción del escenario de riesgo con especial énfasis en la perspectiva diferencial y de género	Describe en una extensión no mayor a 300 palabras						
15.f Entidades concernidas y recomendaciones							

16. Informe de Seguimiento elaborado por la Defensoría del Pueblo	
16.a Evolución del escenario de riesgo con especial énfasis en la perspectiva diferencial y de género	
16.b Consumación de escenarios de riesgo advertidos con especial énfasis en la perspectiva diferencial y de género	
16.c Actuaciones institucionales reportadas con especial énfasis en la perspectiva diferencial y de género	
16.d Análisis y valoración del nivel de cumplimiento con especial énfasis en la perspectiva diferencial y de género	
16.e Conclusiones y recomendaciones del Informe de Seguimiento con especial énfasis en la perspectiva diferencial y de género	

17. Acciones preventivas y disciplinarias adelantadas por la Procuraduría General de la Nación (identificar si es necesario iniciar acciones preventivas y disciplinarias para proteger específicamente a mujeres, NNA y pueblos y comunidades étnicas)	Acción 1	
	Acción 2	
	Acción 3	
	Acción 4	
	Acción 5	
18. Actualización y verificación del nivel de cumplimiento en la gestión institucional	18.a Frente al escenario de riesgo advertido	
	Describe en una extensión no mayor a 100 palabras	
	18.b Frente a la evolución del escenario de riesgo	
	Describe en una extensión no mayor a 100 palabras	
	18.c Frente a la consumación de escenarios de riesgo	
	Describe en una extensión no mayor a 100 palabras	
	18.d Frente a las recomendaciones formuladas	
	Describe en una extensión no mayor a 100 palabras	

19. Conclusiones y recomendaciones de la Comisión Regional del Ministerio Público	Recomendación 1	
	Recomendación 2	
	Recomendación 3	
	Recomendación 4	
	Recomendación 5	
	¿Amerita traslado? Sí ☐ No ☐	
19.a Ponderación del nivel de cumplimiento por entidad		
19.b Llamados y recomendaciones para impulsar la acción institucional con especial		

énfasis en la perspectiva diferencial y de género	
19.c Identificación de conductas presuntamente constitutivas de falta disciplinaria	
19.d Relación de documentos y soportes	
20. Anexos	

Nota: Este formato también puede ser utilizado para realizar el seguimiento preventivo al cumplimiento de las recomendaciones de las alertas tempranas y/o los compromisos asumidos en la CIPRAT; es decir, no es únicamente para ser diligenciado en el marco de las comisiones regionales establecidas por la COMPRRAT.

INSTRUCCIONES DE DILIGENCIAMIENTO DEL FORMULARIO "INFORME DE LAS COMISIONES REGIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA EL SEGUIMIENTO A LA RESPUESTA RÁPIDA Y ALERTAS TEMPRANAS":

5. Tipo de Caso

• Indica el tipo de caso que se está investigando o vigilando. Las opciones incluyen: Administrativo, Penal, Disciplinario u otro. Si eliges "Otro", proporciona detalles adicionales sobre el tipo de caso.

6. Origen del Caso

• Especifica si el caso se originó internamente (es decir, a partir de una acción institucional de la Procuraduría o la Defensoría) o externamente (denuncia por ciudadanos, entidades u organizaciones).

7. Radicados Asociados

• Lista todos los números de radicados que estén directamente relacionados con este caso. Asegúrate de incluir todos los radicados pertinentes para facilitar futuras consultas y seguimientos.

8. Radicados Anexos

• Similar al numeral anterior, incluye aquí los números de radicados que están anexos al caso, es decir, aquellos que no son centrales, pero que contienen información relevante.

9. Materia de Vigilancia

• Describe de manera detallada la materia o tema principal que está siendo vigilado. Puede estar relacionado con áreas como derechos humanos, derechos fundamentales, u otros temas relevantes. Sé claro y específico para garantizar que se entienda el enfoque del caso.

10. Alerta Temprana

• Introduce el número de la Alerta Temprana que fue emitida, junto con la fecha en que fue publicada. Esta información es esencial para rastrear las acciones preventivas que se han tomado en respuesta a esta alerta.

11. Entidad(es) Vigilada(s)

• Indica las entidades que están siendo vigiladas en relación con la alerta temprana. Estas pueden incluir ministerios, entidades locales, fuerzas de seguridad, o cualquier otro organismo responsable de la situación de riesgo.

12. Población Beneficiada

• Especifica cuál es la población que se beneficiará directamente con las acciones preventivas. Describe brevemente el grupo afectado, como comunidades indígenas, población desplazada, niños, mujeres en riesgo, etc.

13. Objeto de la Actuación Preventiva

• Explica de manera clara el objetivo principal de la actuación preventiva, es decir, cuál es el riesgo que se está tratando de evitar o mitigar con la intervención institucional. Proporcione detalles precisos para

que quede claro el propósito de la intervención.

14. Marco Normativo

- Cita todas las normas, leyes o reglamentos relevantes que fundamentan la actuación preventiva en este caso. Asegúrate de incluir todas las normativas aplicables para garantizar la legalidad de las acciones.

15. Caracterización de la Alerta Temprana

15.a Georreferenciación

- Introduce detalles sobre la ubicación geográfica del área afectada o en riesgo. Incluye Región, Zona, Departamento y Municipio para precisar el área de intervención.

15.b Población en situación de riesgo

- Menciona la población específica que está en riesgo. Describe el grupo afectado (ej. mujeres, niños, comunidades étnicas) y por qué están en situación de vulnerabilidad. Es importante identificar si la alerta advierte riesgos específicos para mujeres, NNA, o pueblos y comunidades étnicas, o como los riesgos que son para toda la población afectan de manera diferenciada a estos grupos poblacionales.

15.c Actores generadores del riesgo

- Identifica a los actores que generan el riesgo, tales como grupos armados ilegales, bandas criminales, actores del Estado, etc. Proporcione nombres o descripciones que ayuden a comprender quiénes están detrás de la amenaza.

15.d Economías ilícitas predominantes

- Indica si existen economías ilícitas en la región que agravan la situación, como el narcotráfico, minería ilegal, trata de personas, contrabando, etc. Explica brevemente la actividad ilícita predominante.

15.e Descripción del escenario de riesgo

- Ofrece una descripción detallada del escenario de riesgo. Explica las condiciones que lo generan, cómo afecta a la población, y por qué es importante actuar de manera preventiva. Es importante identificar si la alerta advierte riesgos específicos para mujeres, NNA, o pueblos y comunidades étnicas, o como los riesgos que son para toda la población afectan de manera diferenciada a estos grupos poblacionales.

15.f Entidades concernidas y recomendaciones

- Lista las entidades involucradas en el manejo de la alerta temprana. Además, incluye las recomendaciones específicas para que estas entidades intervengan de manera efectiva.

16. Informe de Seguimiento elaborado por la Defensoría del Pueblo. Tener en cuenta los enfoques de género y enfoques diferenciales.

16.a Evolución del escenario de riesgo

- Indica si ha habido cambios en el escenario de riesgo desde que se emitió la alerta temprana. Explica si el riesgo ha aumentado, disminuido o permanece igual.

16.b Consumación de escenarios de riesgo advertidos

- Señala si alguno de los riesgos advertidos en la alerta temprana se ha materializado. Proporciona detalles sobre los incidentes que hayan ocurrido.

16.c Actuaciones institucionales reportadas

- Informa sobre las acciones que han tomado las entidades para abordar el riesgo. Menciona las actividades o medidas implementadas.

16.d Análisis y valoración del nivel de cumplimiento

- Evalúa el nivel de cumplimiento de las recomendaciones emitidas en la alerta temprana. Utiliza una escala de cumplimiento alto, medio o bajo y justifica tu valoración.

16.e Conclusiones y recomendaciones del Informe de Seguimiento con perspectiva de enfoques diferencial y de género.

- Resume las conclusiones obtenidas tras el seguimiento, y formula nuevas recomendaciones si es necesario para mejorar la respuesta institucional.

17. Acciones preventivas y disciplinarias adelantadas por la Procuraduría General de la Nación

- Especifica las acciones preventivas y, en su caso, disciplinarias que la Procuraduría ha implementado en respuesta a la alerta temprana.

18. Actualización y verificación del nivel de cumplimiento en la gestión institucional. Para este punto se debe tener en cuenta de manera especial a los sujetos de especial protección constitucional, NNA, mujeres y pueblos y comunidades étnicas

18.a Frente al escenario de riesgo advertido

- Verifica si las entidades han cumplido con las acciones recomendadas para mitigar el riesgo identificado. Proporciona un análisis detallado de las acciones tomadas.

18.b Frente a la evolución del escenario de riesgo

- Evalúa si las medidas se han ajustado de acuerdo con la evolución del riesgo. Indica si las entidades han actuado proactivamente frente a cambios en la situación.

18.c Frente a la consumación de escenarios de riesgo

- Analiza si se implementaron acciones adicionales en caso de que se hayan consumado los riesgos. Detalla las medidas adoptadas.

18.d Frente a las recomendaciones formuladas

- Verifica si las recomendaciones emitidas previamente han sido implementadas en su totalidad. Proporciona una descripción clara de los avances.

19. Conclusiones y recomendaciones de la Comisión Regional del Ministerio Público

¿Amerita traslado? (Sí/No)

- Evalúa si el caso debe ser trasladado a otra instancia o entidad para una intervención más amplia. Marca "Sí" o "No" según corresponda.

19.a Ponderación del nivel de cumplimiento por entidad

- Asigna una ponderación a cada entidad involucrada, indicando el nivel de cumplimiento de las acciones recomendadas.

19.b Llamados y recomendaciones para impulsar la acción institucional

- Formula llamados específicos a las entidades para mejorar la acción institucional, si es necesario teniendo en cuenta los enfoques diferenciales con especial énfasis en los enfoques de género y étnico.

19.c Identificación de conductas presuntamente constitutivas de falta disciplinaria

- Identifica cualquier conducta que pueda constituir una falta disciplinaria. Proporciona detalles claros sobre las

GUÍA PREVENTIVA PARA EL **SEGUIMIENTO**

**A ESCENARIOS DE RIESGO
Y A LAS RECOMENDACIONES
DE LAS ALERTAS TEMPRANAS**



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

NOVIEMBRE 2024