

# El **DERECHO** a **DEFENDER** los **DERECHOS HUMANOS**

Evaluabilidad del Decreto  
2252 de 2017 (Colombia)



## El derecho a defender los derechos humanos. Evaluabilidad del Decreto 2252 de 2017 (Colombia)



### Protection International (PI)

Es una ONG internacional que apoya a organizaciones de defensa de los derechos humanos (con un foco en comunidades y organizaciones rurales y de mujeres) con el objetivo de contribuir a aumentar su agencia y sus capacidades colectivas, para poder ejercer su derecho a defender los derechos humanos y gestionar los riesgos que ello genera. Busca aportar a la protección de su vida e integridad, así como de su espacio de actuación.

Del mismo modo, insta a que las autoridades cumplan con sus obligaciones de proteger el derecho a defender los derechos humanos, conforme a la *Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho a defender\**; y promueve que otros actores e instituciones comprometidos en la protección maximicen su contribución.

### Autoría

Alexandra Loaiza Ramírez  
Daniel Barrera  
Luis Enrique Eguren

### Coordinación editorial

Protection International  
Oficina en Colombia  
[comunicaciones@protectioninternational.org](mailto:comunicaciones@protectioninternational.org)  
[www.protectioninternational.org](http://www.protectioninternational.org)

### Corrección de estilo

Carolina Garzón Díaz

### Diseño y diagramación

Alexandra Rincón Niño  
AltaVoz Editores

Agosto de 2021  
Bogotá, Colombia

### ISBN de esta publicación

978-2-930539-89-8 9782930539898  
978-2-930539-88-1 9782930539881  
978-2-930539-81-2 9782930539812

Con el apoyo de:



Auswärtiges Amt



FORD  
FOUNDATION

Esta publicación fue posible gracias a apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania y de la Fundación Ford. La responsabilidad por el contenido aquí presentado corresponde exclusivamente a Protection International y no representa en ningún caso el punto de vista oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania ni de la Fundación Ford.

Esta publicación fue desarrollada por Protection International en el marco del proyecto *“Collective Protection of Rural Human Rights Defenders for the Construction of Territorial Peace in a Post- Conflict Scenario in Magdalena Medio and in the departments of Cordoba, Santander, Cauca and Vichada, in Colombia”* financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, que se desarrolla en alianza con Pensamiento y Acción Social (PAS).



En el texto se emplea un lenguaje inclusivo de género con el fin de democratizar el lenguaje y dar visibilidad a las condiciones particulares que enfrentan las mujeres y otras diversidades de géneros. Se evita, en lo posible, generalizaciones del masculino. De esta manera se busca contribuir en la construcción de una sociedad más igualitaria y equitativa para todas las personas.

Esta publicación se puede citar o fotocopiar para uso no comercial siempre que se cite la fuente.



\* Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. A/RES/53/144 8 de marzo de 1999.



# CONTENIDO



## La implementación de protección a nivel local: la labor de gobernadores y alcaldes.

Para este estudio de caso, se ha aplicado el Cuestionario de evaluabilidad de políticas públicas al [Decreto 2252 de 2017](#)<sup>1</sup>, un decreto promulgado por el gobierno de Colombia para la prevención y protección de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, por parte de gobernadores y alcaldes.

El Decreto 2252 de 2017 es breve, lo que facilita su análisis a modo de estudio de caso, y aborda un aspecto novedoso e importante: la implementación de protección a nivel local (por gobernadores y alcaldes). Se espera que el presente estudio contribuya a identificar las dimensiones y

la utilidad de los *Cuestionarios de evaluabilidad* para políticas y programas de protección de personas defensoras de derechos humanos.

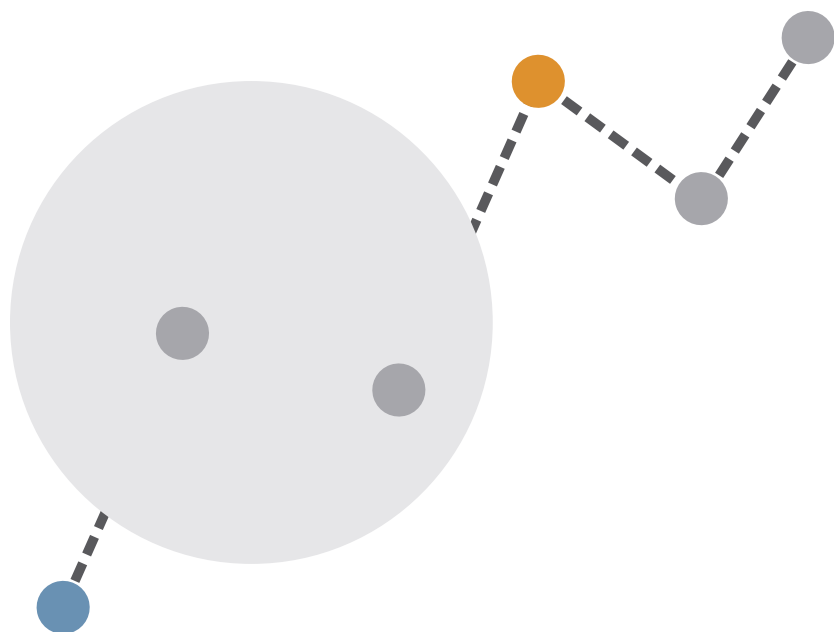
Este estudio de caso se encuentra dividido en cuatro secciones que son desarrolladas a continuación:

- I. Evaluabilidad del diseño respecto al diagnóstico del problema
- II. Evaluabilidad del diseño respecto a la teoría de cambio, marco lógico o narrativa del programa
- III. Conclusiones
- IV. Recomendaciones de mejora

1. Este Decreto 2252 añade un capítulo (el capítulo 6) a otro decreto preexistente, el [Decreto 1066 de 2015](#), *Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior* (en el Título 1, de la Parte 4, del Libro 2).

# I. EVALUABILIDAD RESPECTO

## al diagnóstico del problema



El diagnóstico define el problema, las necesidades o el reto que se pretende abordar con la política o el programa. Si el diagnóstico es impreciso, será más difícil establecer la relación entre la acción diseñada y la solución del problema, y, por tanto, evaluar la efectividad de la política o del programa para la garantía del derecho a defender los derechos humanos.

A continuación, aplicamos el *Cuestionario de evaluabilidad* a los contenidos del Decreto 2252 de 2017:

**Identificación  
y descripción  
suficiente del  
problema**

¿Existe un diagnóstico del problema o de las necesidades que pretenden ser abordadas por la política o el programa, en relación con la ausencia de garantías para ejercer el derecho a defender los derechos humanos (DD. HH.)?

¿En el diagnóstico se identifica y describe con claridad el problema, la parte del problema o la necesidad específica que se quiere abordar?

*Comentarios:*

Ni en el Decreto 2252 de 2017 ni en el 1066 de 2015 (al que se adiciona), existe un diagnóstico del problema como tal. El Decreto 1066 de 2015 es principalmente un “decreto reglamentario del sector administrativo del interior” por lo que no tiene un énfasis específico en la situación de las personas defensoras o en el derecho a defender los derechos humanos, ni tampoco ahonda en su caracterización. En algunos artículos del Decreto 2252 sí se menciona cómo ciertos entornos de violencia pueden afectar la situación de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas comunales, campesinas e indígenas (ver ejemplo a continuación); pero, al hallarse dichas menciones disgregadas por las más de 300 páginas del documento, su énfasis queda diluido y, por tanto, su claridad menguada.

Tampoco hay una descripción de los problemas o las necesidades asociadas a la coordinación entre gobernadores y alcaldes en relación a su actuación como primeros respondientes para la protección de la población meta, y que deberían ser abordados por este Decreto.

Ejemplo extraído del texto analizado:

*“Que es obligación del Estado la protección integral de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, así como de comunidades o grupos en razón a la intensidad del riesgo.” (Considerandos del Decreto 2252 de 2017).*

**Enfoque diferencial  
del problema**

**¿El diagnóstico incluye un análisis sobre cómo afectan las relaciones de género y otras identidades (raza, clase, etc.) el ejercicio del derecho a defender los DD. HH. y la seguridad de las personas defensoras?**

*Comentarios:*

Pese a que no existe un diagnóstico del problema, en sus considerandos el Decreto 2252 hace referencia al numeral 2.1.2.2. del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Acuerdo de Paz), en donde sí se hace una mención específica a las afectaciones de género y otras identidades respecto al riesgo de dichos colectivos en el ejercicio de sus actividades como personas defensoras de los derechos humanos, líderes o lideresas comunales, campesinas e indígenas. Adicionalmente, el Decreto 1066 incorpora en sus principios el enfoque diferencial; sin embargo, no hace una mención explícita a cómo los factores de desigualdad (social, económica, de género, etnia, edad o diversidad funcional) inciden de manera directa en las situaciones de riesgo, ni cómo estos factores pueden afectar la consecución de los objetivos de la política o restringir el acceso a ciertas poblaciones (mujeres, indígenas, afrodescendientes, etc.). Tampoco menciona los retos que podrían enfrentar gobernadores y alcaldes en esta materia específica.

Ejemplos extraídos del texto analizado:

- “Que el numeral 2.1.2.2. del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* dispone en el literal c) que se fortalecerá ‘el programa de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo. El programa de protección individual y colectiva tendrá enfoque diferencial y de género’, protección que debe extenderse también a los líderes comunales.” (Considerandos del Decreto 2252 de 2017)
- “Artículo 2.4.1.2.2. Numeral 8: *Enfoque Diferencial: Para la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección*” (Decreto 1066 de 2015. Parte 4. Título 1. Capítulo 2)

**¿Los datos descriptivos son suficientes, están desagregados de manera diferencial y la información está actualizada?**

*Comentarios:*

No existen datos que justifiquen consistentemente, más allá del riesgo, por qué se necesita protección para los líderes y las lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, o para las personas defensoras de derechos humanos. Tampoco hay datos suficientes que proporcionen información cualificada y desagregada de manera diferencial, que permitan identificar las necesidades particulares de las mujeres y otras poblaciones especialmente vulnerables y discriminadas que han sido víctimas de amenazas y agresiones desproporcionadas en razón de su condición, y que se suman a los riesgos por su labor de defensa de derechos humanos.

**Participación de la  
población meta**

**¿Se ha garantizado la participación de los diversos actores implicados, incluyendo a las personas defensoras y otros actores interesados, en la identificación y descripción del problema? Y, ¿se han señalado los procedimientos utilizados para considerar sus aportes?**

*Comentarios:*

En ningún apartado del Decreto queda reflejado que los gobernadores, los alcaldes o los inspectores de Policía, como responsables directos de la implementación del Decreto, hayan tenido algún tipo de participación en la identificación del problema. Tampoco es explícita la participación de la población meta “líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”, ni como la aplicación de este Decreto va a mejorar su situación de seguridad y el ejercicio de su derecho a defender los derechos humanos.

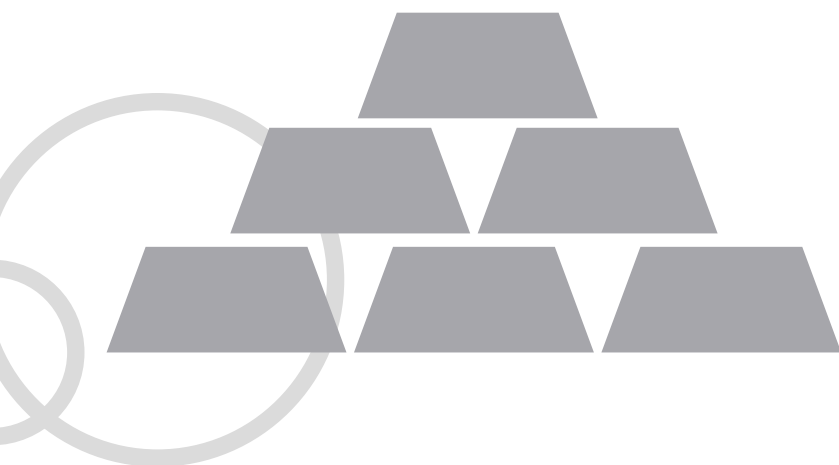


## II. EVALUABILIDAD RESPECTO A LA TEORÍA

### del cambio, marco lógico o narrativa del programa

La teoría del cambio (como se describió anteriormente) es la cadena lógica de hipótesis que explican cómo se espera que funcione una intervención, cómo los recursos asignados permitirán desarrollar unas actividades, que a su

turno producirán unos productos, y que finalmente generarán unos cambios (resultados o *outcomes*). De esta forma, traza una secuencia lógica de relaciones que se debería producir si todo sale como estaba previsto (Farré Ribas, 2017).



**Claridad en los  
resultados e  
impactos esperados  
del programa o  
política**

**¿Se identifican claramente los objetivos, resultados e impacto o cambio a conseguir respecto a la protección del derecho a defender los derechos humanos (DD. HH.) y de las personas defensoras?**

*Comentarios:*

El Decreto 2252 de 2017 define como objetivo: “Especificar los niveles de coordinación entre los gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”. Sin embargo, en el Decreto no se identifican claramente los resultados esperados ni el cambio que se pretende lograr con las medidas propuestas (sugeridas, de hecho).

**¿Dichos objetivos están relacionados con los problemas o necesidades identificadas en el diagnóstico? ¿Son lo suficientemente explícitos para comprender el cambio esperado? ¿Se definen claramente los pasos necesarios para lograr esos resultados e impactos?**

*Comentarios:*

Al no existir un diagnóstico adecuado no es posible determinar si el objetivo tiene una vinculación directa y estrecha con el problema o la necesidad específica a solventar, a saber: los niveles de coordinación entre los gobernadores y alcaldes para la protección de la población meta. Tampoco existe un plan en el que se detallen los pasos a seguir para lograr tal objetivo.

**¿Los objetivos han sido definidos desde una perspectiva de género, analizando cómo las relaciones de género pueden condicionar los resultados de las actuaciones y si se han previsto acciones diversas para atender esta situación?**

*Comentarios:*

Si bien a lo largo de todo el Decreto se utiliza el género masculino y femenino (no así otras identidades de género), no existe ni una sola medida prevista que contenga un enfoque propiamente diferencial más allá de la mención a que las medidas sí deberían, *de facto*, incluir dicho enfoque diferencial y de género (ver ejemplo a continuación).

Ejemplo extraído del texto analizado:

*“Las medidas que requieran diseño, ajuste o implementación tendrán enfoque diferencial y de género.” (Artículo 2.4.1.6.3. Responsabilidades a nivel territorial. Parágrafo 1)*

**Relevancia**

**¿El objetivo del programa es claramente pertinente para abordar el problema identificado, a la luz de la normatividad internacional sobre el derecho a defender los derechos humanos?**

*Comentarios:*

El Decreto 2252 de 2017 no incluye un diagnóstico sobre las necesidades de coordinación entre alcaldes y gobernadores, ni referencia ningún estudio o evaluación que determine problemas o necesidades en este nivel; tampoco lo hace el Decreto 1066 de 2015 (al que el anterior se adiciona). El Decreto no hace referencia a las necesidades de protección de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y personas defensoras de derechos humanos, ni a los motivos o causas que generan esta necesidad de protección. De este modo, resulta imposible dilucidar si el objetivo incluido en el Decreto 2252 es pertinente para abordar el problema o las necesidades de la población meta.

**¿Existen evidencias o buenas prácticas documentadas que fundamenten que las medidas y acciones previstas en la política o el programa tendrán posibilidades de lograr los objetivos?**

*Comentarios:*

No existen en Colombia, ni a nivel internacional, evidencias que fundamenten que las medidas y acciones previstas tendrán posibilidades de lograr los objetivos. A la fecha no han sido evaluadas las políticas de protección que permitan identificar los retos que, en el escenario local, tiene su implementación, así como las mejores prácticas para la coordinación interinstitucional o cuál ha sido su impacto sobre la seguridad de las personas defensoras y la garantía del derecho a defender los DD. HH.

**Población  
meta claramente  
definida**

**¿La población meta está claramente definida, es decir, hay criterios claros, basados en la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos, para definir quiénes son considerados como personas defensoras de derechos humanos (personas DDH) y, de ser necesario, establecer específicamente qué personas DDH son la población meta del programa?**

*Comentarios:*

El Decreto señala de manera muy general las responsabilidades de gobernadores y alcaldes en relación con la protección individual y colectiva de la población meta, descrita en el Decreto 1066 como líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y personas defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo. Sin embargo, esta descripción puede resultar limitada a la luz de la Declaración, que define a quienes defienden los derechos humanos como "los individuos, los grupos y las instituciones [que contribuyen] a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos". De modo similar, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), defensor o defensora es "toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional". Más aún, el Decreto supedita la acción de protección al hecho de "encontrarse en situación de riesgo".

**Población  
meta claramente  
definida**

**¿La descripción de la población incluye el elemento diferencial de forma explícita, considerando los factores sociales, culturales, económicos, de desigualdad y las barreras que pueda enfrentar para el acceso a las acciones propuestas por el programa o la política?**

*Comentarios:*

Como se ha mencionado, en el Decreto no están incluidos los elementos diferenciales ni los factores de desigualdad que afectan a la población meta. Esto dificulta evidenciar las dinámicas de discriminación y exclusión social, que exigen la adopción del enfoque diferencial tanto para la valoración del riesgo como para la implementación de medidas de protección que coadyuven a eliminar toda forma de discriminación y garanticen un acceso equitativo a las acciones previstas en el Decreto.

**¿Las personas defensoras y sus organizaciones se encuentran implicadas en la implementación del programa o la política y se describe de qué manera se dará su participación?**

*Comentario:*

No existe información consistente sobre la forma cómo “líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos” participarán en la implementación del Decreto, tal como ha sido recomendado por organismos internacionales, por ejemplo, la CIDH:

*“Los Estados deben asegurar que los solicitantes y beneficiarios jueguen un rol activo en la decisión de medidas de protección apropiadas. Esta participación activa y la consulta con los potenciales beneficiarios, debe ser incluida en cada paso de la preparación del esquema de protección, incluidas las fases de evaluación de riesgo, el diseño y aplicación de las medidas y su monitoreo y eventual levantamiento<sup>2</sup>”.*

El Decreto también propone, entre otras acciones, “fortalecer mecanismos para la prevención temprana del riesgo; realizar estrategias de cultura de rechazo ciudadano a la utilización de armas; desarrollar estrategias dirigidas a la generación de capacidades de los grupos y comunidades (...)”. Se trata de una serie de acciones donde la participación de las personas defensoras resultaría fundamental dada su cercanía a los territorios y el conocimiento del contexto donde se manifiestan los riesgos, no obstante, ni el decreto 2252 ni el 1066 definen mecanismos expeditos para su participación.

<sup>2</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. 30 de diciembre de 2017. OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II

**Consistencia y  
viabilidad**

**¿Se describe de manera explícita y consistente la teoría de cambio?, es decir, ¿existe una cadena causal y continua de actividades y productos que conecta la acción del organismo que lidera el programa (y las de otras entidades intervinientes) con el resultado e impacto final previsto?**

*Comentarios:*

El Decreto lista una serie de actividades diversas, y algunas de ellas inconexas, sobre las cuales es difícil señalar la relación causa-efecto.

El objetivo del Decreto es “Especificar los niveles de coordinación entre los gobernadores y alcaldes, como agentes del presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva (...)”. Sin embargo, aunque intenta puntualizar las responsabilidades y niveles de interlocución de inspectores de Policía y corregidores, así como de comandantes de Estación, de subestación y del centro de atención inmediata de la Policía; no establece los niveles de coordinación entre gobernadores y alcaldes, ni de estos hacia las instituciones del nivel nacional como Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y Ministerio Público, con quienes se deben coordinar como primeros respondientes.

En este punto es relevante señalar como factor crítico para la coordinación el modelo de toma de decisiones desde el nivel central hacia el nivel territorial, considerando que gobernadores y alcaldes activarán los mecanismos estatales de protección, que se caracterizan por ser centralistas, y no podrán crear nuevos programas o desplegar acciones que no estén previstas en la Ley.

Por otro lado, se describen una serie de actividades que, aunque pudieran resultar útiles para el objetivo de protección, no son fáciles de relacionar con el objetivo del Decreto, por ejemplo: “Realizarán estrategias de cultura de rechazo ciudadano a la utilización de armas y promoverán el desarme voluntario”. (Artículo 2.4.1.6.3. Numeral 3, respecto a las responsabilidades de gobernadores y alcaldes)

No existe, por tanto, una conexión categórica entre las actividades y el objetivo del Decreto, ni de estas con el problema que se espera abordar.

**De no estar descrita de manera explícita, ¿es posible deducir la teoría de cambio a partir de los objetivos y actividades, suponiendo cuáles son las hipótesis acerca de las relaciones causales que vinculan las acciones con los efectos esperados?**

*Comentarios:*

Al no estar detalladas las actividades o los productos que corresponden a cada organismo o entidad involucrada en la cadena causal, difícilmente los implementadores de estas podrán cumplir con las responsabilidades que se les confiere el Decreto (ver ejemplo a continuación).

Ejemplo extraído del texto analizado:

*“Ajustarán y/o crearán mecanismos institucionales tendientes a evitar la consumación de situaciones de riesgo que afecten a líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos.” (Artículo 2.4.1.6.3. Numeral 2, respecto a las responsabilidades de gobernadores y alcaldes)*

**Consistencia y  
viabilidad**

**¿Es posible identificar qué eslabones de la cadena causal serán más críticos para el éxito del proyecto y, por lo tanto, deberían ser el centro de las preguntas de evaluación?**

*Comentarios:*

El Decreto no establece, ni de manera explícita ni implícita, una cadena causal, por lo que es difícil anticipar cuáles serían sus eslabones más críticos.

Sin embargo, sí se podría señalar que las condiciones de trabajo con las que cuentan gobernadores y alcaldes (conocimiento, capacidades, vulnerabilidades, personal, entre otros), así como los contextos locales, la influencia por parte de actores externos y los recursos disponibles, deben tomarse en cuenta a la hora de valorar los puntos críticos del Decreto. No es lo mismo hablar de Alcaldías en ciudades grandes o intermedias, que de municipios de categorías 4, 5 o 6, con elevados índices de violencia, fuerte control por parte de grupos armados y pobreza multidimensional. La visión homogénea que el Decreto presenta sobre estos actores puede ser un factor de su propio fracaso.

Otro elemento central que debe ser tomado en cuenta como punto crítico, son las competencias que tienen las autoridades municipales y su capacidad de toma de decisiones para activar mecanismos y acciones de protección, especialmente cuando la gobernanza de la política se encuentra en el nivel central y es necesario coordinar acciones con entidades autónomas sobre las cuales no tienen mando o autoridad. Por ejemplo, con las Fuerzas Militares, que mantienen una centralización excesiva en manos del ejecutivo nacional desconociendo que las manifestaciones de inseguridad tienen características locales.

Ejemplos extraídos del texto analizado:

- /// *“Realizarán estrategias de cultura de rechazo ciudadano a la utilización de armas y promoverán el desarme voluntario.” (Artículo 2.4.1.6.3. Numeral 3, respecto a las responsabilidades de gobernadores y alcaldes)*
- /// *“Establecerán un plan de fortalecimiento y articulación de las acciones tendientes a garantizar la presencia territorial de los programas de protección del Estado, en términos de presencia territorial de los programas de protección establecidos a través de la ley, sin que implique la creación de nuevos programas no previstos en esta.” (Artículo 2.4.1.6.3. Numeral 4, respecto a las responsabilidades de gobernadores y alcaldes)*

**Consistencia y  
viabilidad**

**¿Hay actores o factores claves para los resultados que quedan por fuera del ámbito de intervención del programa?  
¿Existen planes plausibles para vigilarlos o comprometerlos de alguna manera práctica?**

*Comentarios:*

En el Decreto no han sido considerados la mayoría de actores y factores externos que pueden limitar las actuaciones de las autoridades locales, y que tienen fuerte influencia y repercusión en el nivel de riesgo que afronta la población meta. Este es un punto especialmente sensible considerando el nivel de control que ejercen los actores armados y otros grupos de poder en los escenarios locales; también los múltiples riesgos y presiones que enfrentan las autoridades territoriales, la ausencia de institucionalidad en algunos territorios del país, y los más de 519 procesos disciplinarios contra funcionarios públicos por vínculos con grupos paramilitares o bandas criminales<sup>3</sup>, que demuestra la fuerte influencia que tienen sobre las instituciones locales.

Tampoco describe planes para observar su actuación.

**Indicadores  
y fuentes de  
verificación para  
el monitoreo y la  
evaluación(M&E)**

**¿Hay indicadores válidos<sup>2</sup> y fuentes de verificación para cada uno de los resultados previstos a distintos niveles<sup>5</sup>, y para el impacto esperado?**

**¿Son estos relevantes para la intervención y es factible comprobar que se han alcanzado los cambios esperados a partir de los indicadores definidos?**

*Comentarios:*

Ni el Decreto 2252 ni el 1066 incluyen indicadores, fuentes de verificación, ni estrategias de monitoreo y evaluación. Aunque el Decreto 2252 menciona la responsabilidad de gobernadores y alcaldes de diseñar e implementar por su parte medidas de control y seguimiento (ver ejemplo a continuación).

Ejemplo extraído del texto analizado:

*“Diseñarán e implementarán sistemas de control y seguimiento de todas las acciones que adopten a nivel local para cumplir con sus responsabilidades.” (Artículo 2.4.1.6.3. Numeral 9, respecto a las responsabilidades de gobernadores y alcaldes)*

<sup>3</sup>. Revista Semana. El informe que indica que la parapolítica no es cosa del pasado. Miércoles, 14 abril de 2021. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/procuraduria-adelanta-519-investigaciones-por-parapolitica-y-bacrimpolitica/470010/>

<sup>4</sup>. Indicadores específicos, medibles, conseguibles, relevantes y obtenibles en tiempo (de las siglas en inglés SMART -Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Time-bound-)

<sup>5</sup>. Resultados inmediatos de una actividad (outputs) y resultados (outcomes)

**Indicadores  
y fuentes de  
verificación para  
el monitoreo y la  
evaluación (M&E)**

¿Los indicadores incorporan una perspectiva de género y diferencial, guardando coherencia con los estándares de la Declaración?

*Comentarios:*

No aplica

¿Se han definido las fuentes de información para los indicadores? ¿Son diversas y explícitas las técnicas que se utilizarán para su recolección?

*Comentarios:*

No aplica

¿Hay una estrategia de monitoreo y evaluación prevista en el programa?  
¿Se dispone del personal y la capacidad necesaria para la realización de un proceso de M&E?

*Comentarios:*

No aplica

¿Las fuentes de verificación, responsabilidades y periodicidades de los sistemas de M&E están definidos y el presupuesto es el adecuado para su desarrollo?

*Comentarios:*

No aplica



**Gobernanza**

**¿El programa tiene en cuenta las distintas y numerosas interacciones que cabe esperar entre el organismo que lidere y las diversas entidades en su ejecución, y define claramente el mecanismo de gestión de la política o el programa?**

*Comentarios:*

El capítulo 4 del Decreto 1066 de 2015 establece los procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre el nivel nacional y el nivel territorial. Así mismo, en el capítulo 1 del Título 1 de la Parte 4 del Decreto 1066 se presenta un listado de entidades con responsabilidad en términos de protección, y algunos niveles de coordinación bajo el principio de colaboración armónica. Sin embargo, no es clara la estructura de gobernanza de la política, no se determina cómo serán los flujos de información y comunicación (clave en todo sistema complejo de gobernanza); ni los escenarios de toma de decisión o actuación en caso de disensos.

Ejemplos extraídos del texto analizado:

- *"El Ministerio del Interior, dentro del principio de colaboración armónica, solicitará a las personerías distritales y municipales que dentro del marco de sus funciones legales: 1. Implemente las acciones incorporadas en los planes de prevención y de contingencia que sean de su competencia. 2. Haga seguimiento a la implementación de los planes de prevención y de contingencia. 3. Reporte a la Procuraduría General de la Nación, por conducto de las Procuradurías regionales o provinciales, las situaciones de incumplimiento en la implementación de los planes de prevención o contingencia que puedan afectar los derechos de las personas, grupos o comunidades en situación de riesgo." (Artículo 2.4.1.2.24. Coordinación del Ministerio del Interior con las personerías distritales y municipales en el marco de la estrategia de prevención)*
- *"La coordinación general de la Estrategia integral de protección estará a cargo de la Unidad Nacional de Protección, sin perjuicio de las competencias que se establecen en el presente Capítulo y en normas especiales, para las distintas autoridades responsables." (Artículo 2.4.1.2.25. Coordinación de la estrategia de protección)*
- *"Participan en una o varias etapas de la estrategia de protección las siguientes entidades e instancias: 1. Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. 2. Unidad Nacional de Protección. 3. Policía Nacional. 4. Ministerio de Defensa Nacional. 5. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. 6. Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas. 7. Gobernaciones. 8. Alcaldías. 9. Grupo de Valoración Preliminar. 10. Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas. 11. Fiscalía General de la Nación. 12. Defensoría del Pueblo. 13. Procuraduría General de la Nación." (Artículo 2.4.1.2.26. Entidades e instancias intervinientes en el marco de la estrategia de protección)*

**Acuerdo**

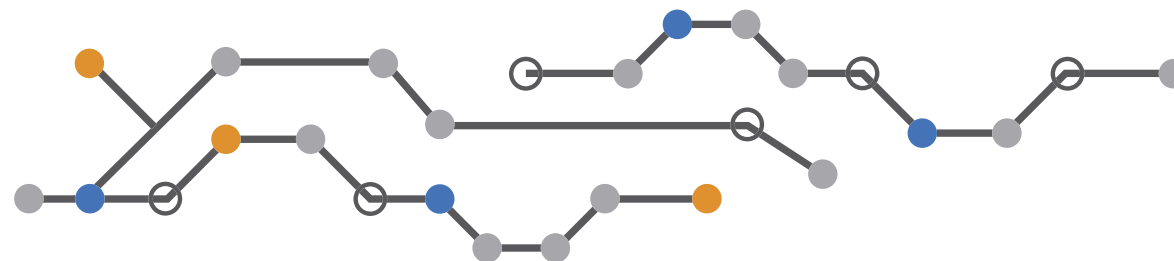
¿El programa ha incorporado (o ha tenido en cuenta) la variedad de miradas e intereses, incluso opuestos, que puedan tener el organismo que dirige o lidera, y las otras entidades involucradas en el programa –a nivel nacional y local–, así como los actores afectados por el mismo –personas DDH y otras poblaciones–?

*Comentarios:*

El Decreto no menciona la incorporación de puntos de vista o comentarios desde otros sectores o entidades para su elaboración, ni se cita ningún trabajo realizado en la búsqueda de dicha integración de miradas e intereses.

El Decreto tampoco señala cuál ha sido la participación de los gobernantes y alcaldes en el diseño del mismo; ni si se ha alcanzado el consenso deseado entre los actores relevantes, que facilite su implementación y alcanzar los resultados esperados.

## III. CONCLUSIONES



De forma breve, y sobre la base de los resultados obtenidos en los cuestionarios previos, se puede afirmar que, pese a que el Decreto 2252 de 2017 representa un gran avance para la política pública de protección del liderazgo social y de las personas defensoras de derechos humanos, en cuanto toma en cuenta el papel de las autoridades locales como los actores más cercanos a los entornos de riesgo y los primeros respondientes en materia de protección; tal como está formulado, carece de los atributos y la información suficiente para poder ser evaluado adecuadamente.

En cuanto al *diagnóstico del problema*, ni el Decreto 2252 de 2017 ni el 1066 de 2015 (al que se adiciona), han incluido un análisis del problema, ni las necesidades o los retos que se pretenden abordar, por lo que, en el futuro, resultará difícil:

1. Evaluar la efectividad de las medidas respecto al problema que pretende abordar.
2. Evaluar cómo ha mejorado la coordinación interinstitucional respecto a la situación de partida.
3. Evaluar cómo han impactado las actuaciones de gobernadores y alcaldes en la protección de la población beneficiaria, que, por cierto, tampoco ha sido caracterizada de manera consistente.

Al no poder ser relacionada claramente la acción diseñada con los problemas identificados y la población meta (causa-efecto), será difícil detectar y evaluar los logros que puedan atribuirse de manera directa a la acción de gobernadores y alcaldes.

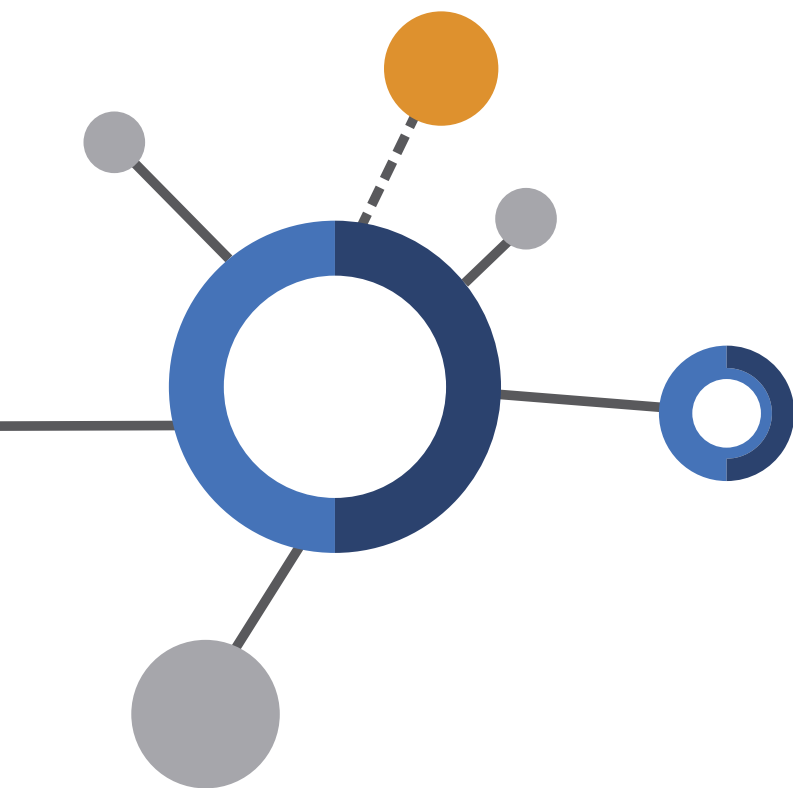
Así mismo, no incluir un análisis del problema y de la población, que además incorpore un enfoque diferencial, ni tener prevista la participación de los actores implicados en su diseño y formulación, hace que no se cuente con una información de partida suficiente para determinar si el diseño del Decreto ha sido adecuado y relevante en relación con el problema que pretende confrontar.

Respecto a la teoría del cambio, aunque el Decreto 2252 de 2017 define el objetivo que pretende alcanzar y lista una serie de actividades que deben ser ejecutadas por gobernadores y alcaldes para proteger a la población meta; no establece objetivos específicos, ni resultados o impactos esperados, que

permitan entender cuáles son los propósitos concretos de la acción, ni la manera cómo esperan ser alcanzados.

De esta forma, no se plantea una Teoría de cambio que relacione de modo lógico las acciones a realizar con los objetivos y resultados previstos. Queda sin definirse, especialmente, cómo solucionar las dificultades de coordinación entre los gobernadores y alcaldes, en su papel de agentes del presidente de la República, para la protección del liderazgo social y las personas defensoras en riesgo.

El Decreto tampoco tiene en cuenta ni las particularidades o especificidades de la población meta, ni las miradas e intereses de todos los actores involucrados en el desarrollo e implementación del mismo, así como el carácter de las interacciones que inevitablemente se darán entre las entidades encargadas de su ejecución (principalmente alcaldes y gobernadores) y el resto de entidades involucradas. Esto dificulta aún más la evaluabilidad del Decreto.



## IV. RECOMENDACIONES

### de mejora

En primer lugar, y dada la importancia de las autoridades locales en la implementación de la política pública de protección del derecho a defender los derechos humanos y de las personas defensoras, resultaría muy valioso y oportuno realizar una evaluación de la implementación del Decreto 2252 de 2017 para identificar aprendizajes y resultados, poniendo en el centro la gobernanza local y las potencialidades de las políticas públicas territoriales, y usando las teorías de la complejidad y el análisis de redes como nuevo paradigma de estudio de las políticas públicas.

Para mejorar el diseño de este Decreto y para que pueda ser evaluable, se sugiere:

1. Realizar y presentar un diagnóstico del problema o las necesidades que el decreto pretende abordar, dado que, de no estar clara la situación de partida, como en este caso, evaluar su progreso e impactos, resultará sumamente difícil.

Un buen diagnóstico del problema permite concretar qué parte de éste se piensa solucionar o qué necesidades específicas pretenden ser cubiertas con el decreto, y también cómo podría ser abordado con alguna probabilidad de éxito.

2. Mejorar la caracterización de la población meta y promover su participación tanto en el diagnóstico del problema como en el diseño del decreto y su implementación, considerando los elementos diferenciales, particularmente las relaciones de género y los factores de desigualdad. También procurando desarrollar una acción pública que favorezca la igualdad en su acceso y la distribución equitativa de sus beneficios.

La participación directa e incidente, tanto de gobernadores y alcaldes como de las personas defensoras y del liderazgo social, es la mejor manera de asegurar

que, tanto los problemas que se abordan como las acciones propuestas, sean relevantes, favoreciendo una visión compartida sobre la intervención y sus objetivos.

3. Tomar en cuenta el contexto, la heterogeneidad de los actores y las condiciones internas y externas que podrían incidir o condicionar la respuesta de gobernadores y alcaldes para actuar en términos de protección de las personas defensoras y del liderazgo social. También, diseñar medidas explícitas para controlarlas y hacer seguimiento durante la implementación del decreto.

En este punto es relevante tomar en cuenta las competencias legales, las capacidades técnicas y los recursos con los que cuentan los gobernadores y alcaldes para activar una política cuya gobernanza está centralizada y depende del gobierno nacional.

4. Asegurar el diseño de una teoría de cambio suficientemente consistente y coherente que relacione lógicamente los objetivos, los resultados y las acciones, como una cadena de consecuencias que tendrán como efecto mejorar la coordinación entre gobernadores y alcaldes para la protección de las personas

defensoras. Las personas que lean el documento, particularmente las personas defensoras, deben ser capaces de entender cuáles son los propósitos concretos de la acción y cómo se espera alcanzarlos.

5. Asegurar que las miradas e intereses de todos los actores involucrados, así como las interacciones entre estos, se han tenido en cuenta en el proceso de diseño de la teoría de cambio del mismo.
6. Sería recomendable que la teoría de cambio tenga un buen sustento en experiencias previamente evaluadas, evidencias o literatura asociada al tema, aunque sea en otra materia o política, pero que soporte las acciones propuestas sobre buenas prácticas de coordinación interinstitucional y multinivel.
7. Diseñar un sistema de seguimiento y evaluación, basado en indicadores y fuentes de información fiables, que permita recopilar información suficiente y de calidad para medir la consecución de los resultados, así como los impactos esperados y no esperados. Esta información será fundamental para extraer aprendizajes y facilitar la rendición de cuentas.