

SITUACION ACTUAL Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS POBLACIONES Y COMUNIDADES EN RIESGO, EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO Y EN PROCESOS DE RETORNO, REUBICACION E INTEGRACION LOCAL, EN EL MARCO DE LAS PROPUESTAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y EL POST ACUERDO

DEFENSORÍA DELEGADA PARA LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA



**Defensoría
del Pueblo**
C O L O M B I A

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

DELEGADA PARA LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

INFORME ANUAL VIGENCIA 2017

**SITUACION ACTUAL Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS POBLACIONES Y
COMUNIDADES EN RIESGO, EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO Y EN
PROCESOS DE RETORNO, REUBICACION E INTEGRACION LOCAL EN EL
MARCO DE LAS PROPUESTAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y EL POST ACUERDO**

BOGOTÁ D.C., 23 DE MAYO DE 2018

Defensor del Pueblo

Carlos Alfonso Negret Mosquera

Vicedefensor del Pueblo

Jorge Enrique Calero Chacón

Defensora Delegada para los Derechos de la Población Desplazada

Ingrid Rusinque Osorio

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada

Equipo de Prevención, Protección y Dinámicas de Desplazamiento

Mauricio Parra Bayona

Prevención y Protección

Alec Yamir Sierra Montañez

Prevención y Protección

Luisa Cubides Gómez

Prevención, Protección y Atención Humanitaria

Nadía Camila Cruz

Dinámicas de Desplazamiento

Daniel Reyes

Dinámicas de Desplazamiento

Equipo de apoyo y seguimiento a las Dinámicas Fronterizas

Javier Fillippo Garay

Apoyo y Seguimiento a las Dinámicas de Frontera

Pedro Felipe López

Víctimas de desplazamiento forzado en el exterior

Equipo de Restablecimiento de Derechos

Ana María Gómez Martínez

Retornos y Reubicaciones

Mario Andrés Astaiza Zamorano

Restitución de tierras en escenarios de retorno

Zonia Benavides Becerra
Derecho a la Educación

Nadia Valentina Pérez Rodríguez (Coordinadora del Informe)
Derecho a la Vivienda y a la Generación de Ingresos

Edwin Manuel Tapia Góngora
Coordinación Nación Territorio

Equipo de Poblaciones en situación de desplazamiento:

Janneth Moreno Martínez
Pueblos indígenas Desplazados

Madeleine Ahumada Casas
Pueblos Indígenas y Comunidades negras desplazados

Carlos David Rodríguez Velásquez
Comunidades negras desplazadas

Liz Alejandra Forero
Mujeres en situación de desplazamiento

Lady Marcela Betancourt Arguelles
Población desplazada con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversa

María Constanza Córdoba
Personas desplazadas con discapacidad

María Carolina Posada Lozano
Niños, Niñas y Adolescentes Desplazados

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO.....	5
SIGLAS	8
PRESENTACIÓN.....	10
CAPÍTULO 1. PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y DINÁMICAS DE DESPLAZAMIENTO	15
INTRODUCCIÓN	16
1.1. FACTORES DE RIESGO Y VIOLENCIA ASOCIADOS AL DESPLAZAMIENTO FORZADO	18
1.1.1. <i>Expansión y fortalecimiento de las Organizaciones Criminales Sucesoras del Paramilitarismo</i>	18
1.1.2. <i>Expansión y fortalecimiento del Ejército de Liberación Nacional (ELN)</i>	25
1.1.3. <i>Escenarios de confrontación armada y disputas por territorios entre grupos armados ilegales</i>	26
1.1.4. <i>Conflictos por el territorio y grandes intereses económicos</i>	27
1.1.5. <i>Revictimización en zonas de dominio hegemónico por parte de actores armados ilegales y otras formas de violencia organizada</i>	29
1.2. DINÁMICAS DE DESPLAZAMIENTO.....	33
1.2.1. <i>Descripción de las dinámicas de desplazamiento masivo</i>	33
1.2.2. <i>Descripción de Dinámicas de Desplazamientos Intraurbanos</i>	41
1.2.3. <i>Dinámica de los Confinamientos</i>	46
1.3. GARANTÍA DEL DERECHO A RECIBIR ATENCIÓN HUMANITARIA	47
1.3.1. <i>Pronunciamientos frente al Informe Anual del Gobierno Nacional</i>	47
1.3.2. <i>Pronunciamientos frente a la respuesta del Gobierno Nacional al Auto 474 de 2017</i> 52	
1.4. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	54
1.4.1. <i>Consideraciones respecto de la medición del Goce Efectivo de los Derechos a la vida, libertad e integridad</i>	54
1.4.2. <i>Consideraciones respecto del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP)</i>	58
1.4.3. <i>Consideraciones en materia de prevención</i>	60
1.5. CONCLUSIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, DINÁMICAS DE DESPLAZAMIENTO Y ATENCIÓN HUMANITARIA	63
CAPÍTULO 2. SEGUIMIENTO A LAS DINÁMICAS FRONTERIZAS	66
INTRODUCCIÓN	67
2.1. FRONTERAS	68
2.1.1. <i>Frontera Colombia – Venezuela</i>	68
2.1.2. <i>Frontera Colombo – Brasileña</i>	73
2.1.3. <i>Frontera Colombo – Peruana</i>	74
2.1.4. <i>Frontera Colombo – Ecuatoriana</i>	74
2.1.5. <i>Frontera Colombo – Panameña</i>	75

2.1.6. Mecanismos de respuesta y gestión estatal.	76
2.2. VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL EXTERIOR	77
2.2.1. Consideraciones en relación con la respuesta institucional para la protección de las víctimas en el exterior:	78
2.2.2. Punto cinco (5) del Acuerdo Final: hacia un sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	80
2.3. ACCIONES DE LA DELEGADA PARA LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA	81
2.4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	85
CAPÍTULO 3. RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS	88
INTRODUCCIÓN	89
3.1. OBSERVACIONES SOBRE LAS PROPUESTAS DEL GOBIERNO NACIONAL PARA SUPERAR EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE RETORNOS Y REUBICACIONES RURALES	90
3.1.1. Ajustes en el proceso de retornos y reubicaciones:	91
3.1.2. Umbral de medición de superación del ECI de retornos y reubicaciones:	93
3.1.3. Proceso de caracterización	94
3.1.4. Articulación de las medidas de reparación integral para la construcción de paz que prevé el punto 5 del AFP, con el componente retornos y reubicaciones (urbanas y rurales) de la población desplazada:	95
3.2. AVANCES Y OBSTACULOS EN EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN ESCENARIOS DE RETORNOS.	98
3.2.1. Opositores o terceros vulnerables en el proceso de restitución de tierras.	99
3.2.2. Acceso a la tierra y formalización de la propiedad.	105
3.3. POLITICA PÚBLICA SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LA POBLACION DESPLAZADA	108
3.3.1. Consideraciones sobre la situación de goce del derecho a la educación.	108
3.3.2. Análisis de atención en educación para la NNJ en situación de desplazamiento a partir de los DESC	111
3.4. EL DERECHO A LA VIVIENDA URBANA Y RURAL DE LA POBLACION DESPLAZADA - AVANCES Y ESTANCAMIENTOS-	117
3.4.1. Falencias en Materia de Vivienda Urbana	119
3.4.2. Falencias en Materia de Vivienda Rural:	122
3.5. DERECHO AL TRABAJO Y A LA GENERACION DE INGRESOS URBANA Y RURAL AVANCES Y ESTANCAMIENTOS – MARCOS NORMATIVOS ACTUALES Y PROPUESTAS EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ	125
3.5.1. Dinámica de la política de Generación de Ingresos	125
3.5.2. Propuestas Actuales en Materia de Generación de Ingresos	128
3.6. IMPLICACIONES EN MATERIA DE GARANTÍA DE DERECHOS DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL DE CORRESPONSABILIDAD	131
3.6.1. Decreto 2460 de 2015 y articulación entre estructuras de servicios de la nación y los entes territoriales	132
3.6.2. Garantía de derechos y estructura financiera de las políticas territoriales de atención	134

3.6.3. Política de corresponsabilidad en 2017	138
3.6.4. Articulación entre planes de atención en el territorio.....	138
3.6.5. Epílogo. Aportes para una agenda de reforma institucional en relaciones intergubernamentales para la garantía de los derechos.	141
3.7. CONCLUSIONES DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS.....	144
CAPÍTULO 4. POBLACIONES EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO	151
INTRODUCCIÓN.....	152
4.1. CONTEXTO GENERAL DE LAS POBLACIONES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y/O EN RIESGO DE SERLO.....	158
4.1.1. Datos geográficos y sociodemográficos de los grupos poblacionales en situación de desplazamiento forzado.....	159
4.2. POBLACIÓN CON OSIGD EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.....	161
4.2.1. Población en riesgo y situación de desplazamiento forzado Trans: Caso Bogotá.....	166
4.2.2. Población OSIGD en el proceso de reparación colectiva Mesa LGBTI de la comuna 8, Medellín – Antioquia.	167
4.2.3. Población en riesgo y situación de desplazamiento forzado con OSIGD: caribe colombiano:	169
4.3. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO	172
4.4. PUEBLOS INDÍGENAS.....	178
4.5. COMUNIDADES NEGRAS - AFROCOLOMBIANAS.....	205
4.6. MUJERES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO	212
4.7. SITUACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.....	216
4.8. REFLEXIONES EN MATERIA DE GARANTÍA A LOS DERECHOS HUMANOS A LAS DIFERENTES POBLACIONES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.	223
4.9. CONCLUSIONES	226
4.10. RECOMENDACIONES:	227
BIBLIOGRAFIA	228
ANEXOS:	236

SIGLAS

ACNUR:	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFP:	Acuerdo Final para la Paz
AHI:	Atención Humanitaria inicial
AMVA	Área Metropolitana del Valle de Aburrá
ANT:	Agencia Nacional de Tierras
AUC:	Autodefensas Unidas de Colombia
CIDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CJT:	Comité de Justicia Transicional
ECI:	Estado de Cosas Inconstitucional
ELN:	Ejército de Liberación Nacional
FARC-EP-:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FUT:	Formulario Único territorial
GAPD:	Grupos armados pos desmovilización
GED:	Goce Efectivo de Derechos
HCC:	Honorable Corte Constitucional
IR:	Informe de Riesgo
MEN:	Ministerio de Educación Nacional
NNA:	Niños Niñas y Adolescentes
OSIGD:	Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversa
PAT:	Plan de Acción Territorial
PATR:	Planes de Acción para la Transformación Territorial

PDET:	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIRC:	Plan Integral de Reparación Colectiva
PISDA:	Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PNIS:	Planes Nacionales de Integración Social
RESO:	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RUCISTC:	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV:	Registro Único de Víctimas
SAT:	Sistema de Alerta Temprana
SIGO:	Sistema de Información de Gestión de Oferta
SIMAT:	Sistema Integrado de Matrícula
SNARIV:	Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas
UARIV:	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNP:	Unidad Nacional de Protección

PRESENTACIÓN

La Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada en el marco de sus funciones legales y constitucionales, ha venido implementando una estrategia de defensa y seguimiento a los derechos de las comunidades campesinas y étnicas en riesgo, con movilidad en zonas de frontera, en situación de desplazamiento y en procesos de retorno, reubicación e integraciones locales, la cual ha permitido por un lado, hacer visible la situación actual de estas comunidades teniendo en cuenta el enfoque diferencial y territorial, con el fin de impulsar la acción estatal en materia de prevención, protección y atención, y por otro lado, realizar diagnósticos comunitarios para la documentación, análisis y elaboración de informes defensoriales con destino a la Honorable Corte Constitucional¹ y a otras entidades nacionales e internacionales.

En esta ocasión, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, como parte de su ejercicio anual de seguimiento, presenta el informe que corresponde a la vigencia 2017, el cual, además de recoger el trabajo de acompañamiento y fortalecimiento comunitario que realizan los equipos en terreno de la Delegada, contiene: i) La situación actual de las comunidades y poblaciones en riesgo y situación de desplazamiento, así como de las que se encuentran en proceso de retorno, reubicación e integraciones locales, ii) El análisis de las propuestas actuales del Gobierno Nacional² en seguimiento a las órdenes de la Sentencia T -025 de 2004, de manera particular a los mandatos de los autos 373 de 2016, 434 y 474 de 2017, y a los autos étnicos y diferenciales emitidos recientemente, iii) La prospectiva de la situación de las comunidades y poblaciones en riesgo, con movilidad o cruce de fronteras, en situación de desplazamiento, en procesos de retorno, reubicaciones e integraciones locales en el marco del Acuerdo Final para la Paz -AFP-, y iv) Las recomendaciones defensoriales para la superación de las barreras institucionales que impiden el goce efectivo de los derechos de las comunidades y poblaciones en riesgo y desplazadas.

De acuerdo con lo anterior, el presente informe, se desarrolla de la siguiente forma:

¹ Ver informes: Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Derechos de las Comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de estado de cosas inconstitucional y posacuerdo. Bogotá, marzo 15 de 2017; Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Atención al Desplazamiento Forzado a tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá D.C., abril de 2015; y Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Situación de Desplazamiento Forzado y las Políticas de Atención a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá D.C., 2014.

² Informes: Unidad de Víctimas: Cuarto Informe Anual sobre los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de la política pública y el impacto de las medidas adoptadas para la garantía del Goce Efectivo de los Derechos de la Población Desplazada, Bogotá. Agosto de 2017 y Alto Comisionado para la Paz y Alta Consejería para el Postconflicto, Informe Conjunto del Gobierno Nacional en el marco del Auto 474 de 2017. Bogotá. Noviembre de 2017

Capítulo 1. Prevención, Protección y Dinámicas de Desplazamiento. En este acápite la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, establece la persistencia del desplazamiento forzado durante el año 2017, el cual sigue afectando a las comunidades en riesgo y en desplazamiento y a los territorios históricamente afectados por los ciclos de violencia. A lo largo del año 2017, la Delegada ha podido documentar, caracterizar y acompañar 51 casos de desplazamientos masivos y adelantar el registro de situaciones de riesgo y confinamiento en el territorio nacional, permitiendo el análisis de las dinámicas y tendencias del desplazamiento forzado en los ámbitos rurales y en el ámbito urbano los desplazamientos “intraurbanos”. De igual forma se aborda cuáles son los tipos de violencia asociados a estos, así como la capacidad, pertinencia, oportunidad y adecuación de la respuesta institucional.

En el capítulo, se presenta también un análisis de las situaciones actuales de riesgo y violencia en las comunidades y poblaciones víctimas de desplazamiento, tomando como punto de partida el análisis presentado en el año 2016³. En dicho informe se indicaba la configuración de nuevos escenarios de riesgo⁴ y amenaza para la población desplazada ante la expansión de grupos armados en el marco del cese al fuego y posterior dejación de armas de las FARC-EP, y así mismo, se advertía el incremento de la violencia que podría generar situaciones de desplazamientos masivos y confinamiento, hechos que han terminado por materializarse durante el año 2017.

A estas situaciones descritas, se suman las amenazas, y asesinatos de personas relacionadas con procesos de reclamación de tierras y derechos territoriales, procesos organizativos de comunidades negras e indígenas, organizaciones campesinas, ambientalistas y defensores y defensoras de los Derechos Humanos, en hechos que han sido documentados por el Sistema de Alertas Tempranas en el Informe de Riesgo (IR) N°010 de 2017.

Igualmente, en este capítulo se realiza un análisis de la respuesta institucional de la protección del derecho al mínimo vital de las víctimas de desplazamiento forzado, que han solicitado y recibido atención humanitaria teniendo como base para el análisis, lo informado por el Gobierno Nacional en el mes de agosto y noviembre de 2017.

Finalmente se presenta el análisis de la respuesta institucional en materia de prevención y protección, tomando en consideración, además de la situación actual de las

³ En este informe se menciona que *“La emergencia y consolidación de nuevas dinámicas de riesgo, que emergen en la coyuntura del cese del fuego bilateral y la reconfiguración de las acciones de los grupos armados ilegales, y entre éstas, las disputas sobre las economías extractivas como fuente de financiamiento. Esto genera riesgos para la sostenibilidad de los procesos retornos, reubicaciones y la permanencia en el territorio”* (Informe Anual Derechos de las Comunidades en Riesgo y Situación de Desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y Posacuerdo, 2016, Pág. 9).

⁴ Estas situaciones han acontecido en diversas regiones como el Bajo Atrato, el Pacífico Chocano, el Pacífico Caucaño, el departamento de Nariño, las zonas Centro y Norte del Cauca, el Sur de Córdoba, el Sur de Bolívar, el Catatumbo, el Sur del Meta y Guaviare, así como en centros urbanos como Bogotá, Cali y Medellín.

comunidades en riesgo y desplazadas, el análisis del Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016.⁵

Capítulo. 2. Seguimiento a las dinámicas fronterizas. Se evidencian las acciones desarrolladas desde la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada en la atención, orientación, acompañamiento, restablecimiento de derechos e integración local de las comunidades en riesgo de desplazamiento y desplazadas con movilidad en zonas de frontera; los connacionales víctimas de desplazamiento forzado en el exterior; en procesos de retorno al país y las personas con necesidad de protección internacional con enfoque diferencial, iniciando con las zonas limítrofes terrestres entre Colombia y los países vecinos de Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá para luego visibilizar la situación de los connacionales en el exterior.

Capítulo 3. Restablecimiento de Derechos. La Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, parte de la base que el restablecimiento de derechos es la situación en la cual las personas, comunidades y grupos étnicos han recuperado su autonomía para manejar y proyectar su vida, y por ende, cuentan con las condiciones materiales, sociales y psicosociales para el ejercicio de sus libertades públicas. De acuerdo con lo anterior, a lo largo de este capítulo, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, aborda: i) El análisis del restablecimiento de los derechos, en el marco de procesos de retorno y reubicación rurales, a partir de la verificación del cumplimiento de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

El estado actual del restablecimiento de los derechos a: i) La restitución de tierras en el marco de los procesos de retorno, ii) El derecho a la Educación, iii) El Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Generación de Ingresos y proyectos productivos.

Finalmente, presenta el análisis de la política de corresponsabilidad desplegada durante 2017 y a lo largo del período 2014-2016 por el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior-Grupo de Víctimas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación.

Capítulo 4. Poblaciones en situación de desplazamiento. La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada presenta en este capítulo, los resultados del seguimiento a las poblaciones en situación de desplazamiento, tomando como punto de partida del análisis, que estas poblaciones poseen de manera colectiva características y rasgos de un universo diverso que requiere de una atención diferencial; de acuerdo con lo anterior en el marco del contexto actual del país y en consideración a los mandatos de la Sentencia T-025 de 2004 y de los autos de seguimiento étnicos y diferenciales, se presenta la situación y ejercicio de los derechos de las siguientes poblaciones:

⁵ Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017. Páginas 107-109

I. Las Personas con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas.

El objetivo del análisis es hacer visible su situación de derechos y ampliar la solicitud de amparo y protección por parte de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025, para el acceso y goce efectivo de los derechos al retorno, la verdad, la justicia, la reparación, la reubicación e integración local, estabilización socioeconómica y restablecimiento de derechos.

II. Personas y/o comunidades de pueblos indígenas.

Se presenta para la vigencia 2017, el resultado del seguimiento a la situación de los derechos de los pueblos indígenas sujetos del Auto 004 para establecer si se previene el desplazamiento forzado y, si se atiende efectiva y diferencialmente a las personas desplazadas de la población indígena, informando sobre casos concretos para lo cual se acompañaron diferentes comunidades de 13 pueblos indígenas.

III. Comunidades negras y afro.

En el informe en la vigencia 2017 se presenta el resultado del seguimiento a los derechos de las comunidades negras y afro en el marco de implementación de política pública de atención a víctimas del conflicto armado, en particular lo relacionado con la implementación del Acuerdo de Paz suscrito entre las FARC EP y el gobierno nacional, el cual sin duda ha significado una reducción del nivel de confrontación en diversas regiones del país. Sin embargo, ha resultado insuficiente en particular para brindar garantías de no repetición a las comunidades negras asentadas en el pacífico colombiano, puesto que allí se ha concentrado de manera principal la continuación de las acciones bélicas de grupos armados como el ELN y las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

En la vigencia 2017, se acompañaron las comunidades negras de Nariño (La Tola, Policarpa y Mesa Mixta), Cauca (Guapi), Chocó (Alto Baudó, Medio Baudó y Bajo Baudó y Bajo Atrato).

IV. Mujeres en situación de desplazamiento

En relación con este grupo poblacional, en la vigencia 2017 se realizó un trabajo de acompañamiento con grupos de mujeres, no solo con aquellas protegidas con el Auto 092, sino también en general con mujeres en situación de desplazamiento forzado, en Sucre y Magdalena.

V. Personas con discapacidad.

En el informe se presenta el seguimiento a los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014, con énfasis especial en el registro y caracterización de la población y en la aplicación de las presunciones constitucionales de vulnerabilidad acentuada y prórroga automática en lo

ateniente a entrega de ayuda Humanitaria, en cuanto a la situación de los sujetos reconocidos de manera individual en los mencionados autos y en otros casos identificados por los equipos en terreno.

VI. Los niños, niñas y adolescentes⁶.

El documento da cuenta del seguimiento a lo largo del 2017 de las órdenes del Auto 251 de 2008 el cual hace referencia a la “Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado” y que se encuentra en el marco de la superación de cosas inconstitucional, declarado en la Sentencia T-025 de 2004, para lo cual se realizó un piloto de seguimiento en hogares de población en situación de desplazamiento forzado donde hay presencia de NNA, en la Vereda Granizal –Antioquia, en el que se indagó sobre: (i) Vida y supervivencia, (ii) Educación y Desarrollo, (iii) Ciudadanía y participación y (iv) Protección.

En este apartado, se aborda también: (i) la situación general de las poblaciones en situación de desplazamiento forzado y/o en riesgo de serlo; los datos geográficos y sociodemográficos de los grupos poblacionales en situación de desplazamiento forzado (LGBTI, con discapacidad, étnica, mujer y niñez); consideraciones finales, conclusiones y recomendaciones.

Finalmente, con el fin de facilitar la lectura del documento general, se han consignado las conclusiones y recomendaciones, al final de cada uno de los cuatro capítulos que conforman el presente informe.

⁶ De ahora en adelante NNA.

CAPÍTULO 1. PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y DINÁMICAS DE DESPLAZAMIENTO

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como objetivo identificar las tendencias y dinámicas de los procesos de desplazamiento forzado durante el año 2017, desde el trabajo propio de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada en materia de acompañamiento a las comunidades desplazadas y en riesgo, así como el seguimiento ante la persistencia del desplazamiento forzado en Colombia y sus consecuencias en términos de la vulneración del derecho fundamental a la dignidad humana.

En tal sentido, cabe resaltar la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo que respecta al **Principio, Valor y Derecho Fundamental a la Dignidad Humana**, especialmente las sentencias T-881-02, C-143-15, y T-499-92, en las cuales se enfatiza que el objeto concreto de protección de este enunciado normativo es: “(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).”⁷. Este punto de partida busca dimensionar las afectaciones vitales para las personas que se derivan de la continuidad en la vulneración sistemática y generalizada de derechos de la población desplazada.

De esta manera, y teniendo en cuenta los reportes de situaciones de riesgo de desplazamiento, así como los informes sobre desplazamientos masivos y confinamientos realizados por el Equipo de Prevención, Protección y Dinámicas de Desplazamiento de la Delegada, se han identificado una serie de tendencias y dinámicas regionales que permiten plantear la continuidad del desplazamiento forzado, especialmente en territorios y comunidades que han sido históricamente afectados por el conflicto armado y la violencia, identificando situaciones de re victimización y ciclos de violencia que afectan gravemente a la población desplazada y en riesgo. Así mismo, y sumado a esta información fáctica de la situación que acontece en los territorios, se ha hecho revisión de jurisprudencia emitida por la Honorable Corte Constitucional y seguimiento a procesos de restitución de tierras y derechos territoriales (Medidas Cautelares y Sentencias).

Por otra parte, se ha definido una estrategia de seguimiento a la dinámica de los desplazamientos forzados masivos, a través del registro detallado de información poblacional (censos de población desplazada con enfoque diferencial), contexto de las

⁷ Sentencia T-881-02.

situaciones de violencia que generan los desplazamientos y seguimiento a la atención y respuesta institucional. Esta estrategia ha permitido la documentación de 51 casos de desplazamientos masivos y el inicio de un proceso de registro de situaciones de riesgo de desplazamiento y confinamiento en el territorio nacional durante el periodo enero-diciembre de 2017 permitiendo el análisis de las dinámicas y tendencias del desplazamiento forzado, los tipos de violencia asociados a estas, así como la capacidad, pertinencia, oportunidad y adecuación de la respuesta institucional.

También se ha promovido el trabajo de acompañamiento y fortalecimiento comunitario con miras a identificar riesgos para la población y a construir estrategias de protección comunitarias para la respuesta a las contingencias.

1.1. FACTORES DE RIESGO Y VIOLENCIA ASOCIADOS AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

En el Informe de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada del año 2016 se había identificado: *“La emergencia y consolidación de nuevas dinámicas de riesgo, que emergen en la coyuntura del cese del fuego bilateral y la reconfiguración de las acciones de los grupos armados ilegales, y entre éstas, las disputas sobre las economías extractivas como fuente de financiamiento. Esto genera riesgos para la sostenibilidad de los procesos retornos, reubicaciones y la permanencia en el territorio”*⁸. Esta situación indicaba la configuración de nuevos escenarios de riesgo⁹ y amenaza para la población desplazada ante la expansión de grupos armados en el marco del cese al fuego y posterior dejación de armas de las FARC-EP, y así mismo se advertía el incremento de la violencia que podría generar situaciones de desplazamientos masivos y confinamiento, hechos que han terminado por materializarse durante el año 2017.

De igual manera, se han presentado amenazas y asesinatos de personas relacionadas con procesos de reclamación de tierras y derechos territoriales, procesos organizativos de comunidades negras e indígenas, organizaciones campesinas, ambientalistas y defensores y defensoras de los Derechos Humanos, en hechos que han sido documentados por el Sistema de Alertas Tempranas en el IR N° 010 de 2017. Es necesario vincular estos hechos con la expansión de grupos armados ilegales (particularmente de grupos paramilitares) y los grandes intereses económicos por los territorios, factores que a su vez están generando riesgos de desplazamiento forzado y de violaciones masivas a los derechos humanos.

Este panorama permite plantear algunos factores de análisis para caracterizar la violencia asociada a los procesos de desplazamiento forzado durante el año 2017:

1.1.1. Expansión y fortalecimiento de las Organizaciones Criminales Sucesoras del Paramilitarismo

El paramilitarismo, que ha devenido desde hace más de 30 años en Colombia, es un proceso histórico que ha tenido múltiples transformaciones y ha sido un factor determinante en el conflicto armado y el desarrollo económico y social de varios

⁸ Informe Anual Derechos de las Comunidades en Riesgo y Situación de Desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y Postacuerdo, 2016, Pág. 9.

⁹ Estas situaciones han acontecido en diversas regiones como el Bajo Atrato, el Pacífico Chocoano, el Pacífico Caucaño, el departamento de Nariño, las zonas Centro y Norte del Cauca, el Sur de Córdoba, el Sur de Bolívar, el Catatumbo, el Sur del Meta y Guaviare, así como en centros urbanos como Bogotá, Cali y Medellín.

territorios¹⁰. A pesar del proceso de desmovilización de las AUC que culminó en el año 2006, se han advertido numerosos casos de grupos armados que continuaron operando en los territorios, su relación con el desarrollo de economías ilegales (narcotráfico y minería ilegal) y la regulación de la violencia que continuaban ejerciendo en territorios donde hubo despojo de tierras, desplazamiento forzado y conflictos por el uso de la tierra, incluso por sus acciones contrainsurgentes (retenes, señalamientos y asesinatos selectivos) en zonas donde había una fuerte presencia de las FARC-EP y otras guerrillas.

Si bien es importante distinguir las diferentes fases del fenómeno paramilitar, es necesario dar cuenta de elementos que se comunican a lo largo de la historia, de intereses que se mantienen y de estrategias de control territorial y social que persisten, y que actualmente son expresadas de una manera extendida por las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (denominadas por el Gobierno Nacional como “Clan del Golfo”)¹¹.

Por esta razón atendemos a un momento donde se ha presentado la consolidación de una estructura armada que tiene una profunda relación con el paramilitarismo, porque nace como una disidencia del proceso de desmovilización, porque la comandan personas que hicieron parte de las extintas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que combatieron en otros territorios del país (en los cuales actualmente hay presencia de estructuras de las AGC), y que sustentan su poder en las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales derivadas de las acciones sistemáticas de terror y de

¹⁰ Regiones como Urabá, el Magdalena Medio, el Sur de Bolívar, los Llanos Orientales y Córdoba han sido casos de estudio para el análisis del proceso paramilitar en sendos trabajos históricos y académicos, dadas las implicaciones que ha tenido la violencia contrainsurgente y el conflicto armado en el desarrollo económico, social y político de estas zonas. Estos hechos también se han hecho tangibles en varias Sentencias del Tribunal de Justicia y Paz (Ver: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/sentencias-justicia-y-paz/28199>) donde se han identificado las acciones de grupos paramilitares y guerrilleros en el marco del conflicto armado y la forma como algunos crímenes como el desplazamiento forzado fueron premeditados para la ocupación de territorios, procesos de despojo de tierras y afianzamiento de proyectos económicos.

¹¹ El 15 de Octubre del año 2008 se lanzan a la luz pública las Autodefensas Gaitanistas de Colombia como una organización paramilitar disidente del proceso de desmovilización y con pretensiones de expandir su control y vincular a grupos paramilitares y armados que empezaban a ingresar a la región del Urabá con el fin de consolidar la economía del narcotráfico. De esta manera entre 2008 y 2011 aparecen un sinnúmero de grupos armados como las Águilas Negras, los Paisas e incluso los Rastrojos, unos vinculados a los intereses de organizaciones criminales como la Oficina de Envigado y todos relacionados con los intereses en el desarrollo del narcotráfico. Desde su origen, y hasta la fecha, las AGC han expresado un discurso con connotaciones políticas, una estructura de mando definida, estructuras militares robustas (particularmente en las zonas de expansión), un control territorial efectivo en vastas zonas, subregiones y regiones del país, desde una perspectiva compleja que no se limita a buscar beneficios de las economías ilegales, sino que entiende el valor político y la rentabilidad de los territorios en relación con la implementación de proyectos económicos a gran escala.

los dispositivos de control violento impuestos especialmente durante la fase paramilitar de 1985 a 2006. Este punto es crítico, porque el proceso de reestructuración, expansión y consolidación del modelo paramilitar que representan las AGC, se explica en buena medida en las consecuencias generadas y en el poder construido durante la fase anterior; en este sentido, no es posible entender ni abordar de manera adecuada este fenómeno sin remitirse al pasado y, particularmente, sin reconocer las falencias institucionales para desarticular las estructuras económicas, políticas, sociales e institucionales que le dieron soporte por omisión y/o por acción.

En este contexto, puede hablarse de una evolución y expansión del paramilitarismo: las Autodefensas Gaitanistas de Colombia lograron consolidar su poder en el Eje Bananero (Chigo rodó, Carapa, Apartado, Currulao, Turbo) y posteriormente se extiende a todas las regiones del Urabá, el Norte del Chocó (Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Acandí), el sur de Córdoba (Tierralta, Valencia, Puerto Libertador, Montelíbano, San José de Uré), la Mojana Sucreña (Guaranda) y el Bajo Cauca (Caucasia, Taraza, Cáceres, El Bagre, Zaragoza, Nechí), y a zonas de interés estratégico como el Sur de Bolívar (Norosí, Arenal, Tiquisio, Morales, Barranco de Loba), el sur del Meta (Mapiripán, Puerto Concordia y Puerto Alvira) y Guaviare, a zonas del departamento del Chocó (Litoral del San Juan, Bajo Baudó, Nuquí, Bahía Solano, así como en las Subregiones del San Juan, Medio y Alto Atrato), algunas zonas de Nariño, así como en centros urbanos como Buenaventura, Quibdó, Medellín, Bogotá, Barranquilla, Santa Marta, Montería¹² Barrancabermeja y Cúcuta, donde también cuentan con estructuras armadas, emiten comunicados y sus acciones afectan de manera significativa y sistemática el desarrollo comunitario. En suma, las AGC han realizado un proceso de expansión nacional a las zonas anteriormente mencionadas, con niveles de control muy elevados en determinadas regiones y subregiones. Cabe resaltar que en la mayoría de las regiones donde hacen presencia logran un control bastante fuerte de las cabeceras municipales y centros poblados.

Al respecto, el Defensor del Pueblo, doctor Carlos Alfonso Negret Mosquera, manifestó lo siguiente sobre la situación de riesgo en la cuenca del río Atrato:

“Desde el municipio de Carmen del Darién, hoy domingo 28 de enero de 2018, hago un llamado al Gobierno Nacional para que mire esta parte del Chocó y del Atrato. Aquí no llegó la paz porque todos los resguardos y en los consejos comunitarios, la denuncia que me ha hecho la comunidad es que están en manos de los paramilitares. Próximamente enviaremos las comunicaciones respectivas para que la Armada Nacional, la Policía y el Ejército le den las condiciones de seguridad que requiere esta comunidad. Hoy es el quinto día del recorrido que

¹² Ver Informe: “*Dinámicas de Violencia en las ciudades capitales de la región Caribe*”, Sistema de Alertas Tempranas, Defensoría del Pueblo, 2017.

estamos haciendo desde Quibdó hasta Unguía, y realmente el panorama del río Atrato es desolador”.¹³

En este sentido, si bien la denominación Grupo Armado Ilegal Post Desmovilización de las AUC es un calificativo acertado para describir a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, es necesario ahondar en el contexto en que esta organización opera y como se inserta a través de múltiples estrategias en los territorios en que hace presencia, reconociendo que las AGC hacen parte de un proceso histórico como lo es el paramilitarismo y que sus acciones son propias de un grupo paramilitar en un contexto de guerra, porque conservan una compleja red de relaciones en los territorios que les permiten operar en grandes estructuras armadas, mantienen el uso de estrategias de violencia como amenazas a líderes, señalamientos a los habitantes de zonas con presencia de otros grupos armados, realizan controles y retenes por las vías fluviales y han configurado ejércitos dotados de sofisticado armamento¹⁴ (fusiles R-15, M-60, ametralladoras 50, lanzagranadas, explosivos, pistolas etc.), además porque mantienen intereses sobre algunas o todas¹⁵ las economías que tienen lugar en los territorios en los cuales tienen presencia.

El armamento de las AGC indica que han fortalecido su rol en el establecimiento de rutas y redes para el comercio de armas a través de la frontera con Panamá y el Caribe; al respecto el gobierno Panameño ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre el incremento de la violencia y la operación de grupos armados en la frontera¹⁶.

El uso de estrategias contrainsurgentes en el escenario del conflicto armado se mantiene. A pesar de la dejación de armas de las FARC-EP, la ocupación de algunos territorios por parte de las AGC ha implicado el señalamiento, persecución y amenazas

¹³ Video publicado en la cuenta de Twitter de la Defensoría del Pueblo el 28 de Enero de 2018. Ver también en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/choco-defensoria-del-pueblo-denuncia-grave-situacion-de-seguridad-EI8093060>

¹⁴ Al respecto puede verse el siguiente trabajo periodístico: “La ruta de las balas: Un coronel del Ejército nos habla de las armas ilegales en Colombia” (Ver: <http://pacifista.co/proyecto-homicidios/>). Así mismo, la Policía ha incautado numerosos arsenales en el marco de la Operación Agamenón (<http://www.eluniversal.com.co/sucesos/ejercito-encontro-la-mas-grande-caleta-de-armas-del-clan-del-golfo-251756>), e incluso se han desarticulado redes en donde fue capturado un Mayor de la Policía implicado en la entrega de armas a las Autodefensas Gaitanistas, hechos que indican las capacidades de corrupción de este grupo ilegal (Ver: <https://noticias.caracoltv.com/medellin/la-traicion-de-un-narco-tiene-tras-las-rejas-al-angel-guardian-de-alias-inglaterra>)

¹⁵ Como por ejemplo, en las zonas de Urabá, Bajo Atrato, Sur de Bolívar, sectores del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en las cuales, aparte del control sobre economías ilegales (narcotráfico, explotación forestal ilegal, minería ilegal, tráfico de personas, entre otras), realizan cobro de extorsiones a todas las actividades económicas, establecen relaciones con sectores económicos vinculados al despojo.

¹⁶ <https://www.publimetro.co/co/colombia/2017/05/11/llo-diplomatico-panama-seguridad-frontera-preocupa-santos.html>

a personas supuestamente vinculadas con la guerrilla o habitantes de zonas anteriormente controladas por esta, así como los ataques contra personas, líderes sociales, defensores de derechos humanos y comunidades enteras que realizan procesos de exigibilidad de derechos. Así mismo, porque en algunas zonas se han dado situaciones de confrontación por la simultánea expansión del ELN, generando hechos como desplazamientos forzados, confinamientos y el uso de estrategias como retenes, empadronamientos, permisos otorgados por las AGC para la movilidad por vías fluviales y la ocupación de bienes civiles como viviendas y escuelas para controlar a la población, al tiempo que se amenaza a las personas para que desistan de realizar denuncias y se desconocen los procesos autónomos de las comunidades urbanas, campesinas y étnicas, estos hechos han sido documentados en varios Informes de Riesgo del Sistema de Alertas Tempranas que dan cuenta de la creciente acción de grupos paramilitares¹⁷.

Así mismo, es importante decir que la existencia del paramilitarismo no debe reducirse a ser efecto de la existencia de la insurgencia: *“La existencia de movimientos*

¹⁷ Al respecto el Informe de Riesgo N°010 de 2017 da cuenta del sinnúmero de amenazas que afrontan las lideresas y líderes de organizaciones sociales y procesos comunitarios en el país, en particular aquellas que trabajan en zonas de fuerte presencia de grupos paramilitares y en áreas de confrontación entre grupos armados. Así mismo, hay que destacar que en gran parte de los Informes de Riesgo producidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo se advierten estas situaciones: IR N°02-2017 para el municipio de Puerto Boyacá, IR N°03 de 2017 para el municipio de Briceño (Antioquia), el IR N° 04 para los municipios de Teorama, Tibu y Convención (Norte de Santander), el IR N° 06 para el municipio de El Dovio (Valle), el IR N°07-17 para los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez, el IR N°08-17 para los municipios del Alto, Medio y Bajo Baudó, el IR N°09-17 para los municipios de Riosucio y Carmen del Darién, el IR N°11-17 para el municipio de Litoral del San Juan, el IR N°12-17 para el distrito de Buenaventura, el IR N° 13-17 para el municipio de la Macarena, el IR N°14-17 para el municipio de Tumaco, el IR N°15-17 para el municipio de Lloro (Choco), el IR N°16-17 para los Municipios de El Castillo, Lejanías, Mesetas y Uribe (Meta), el IR N°17-17 para el municipio de Tame (Arauca), el IR N°18-17 para el Municipio de San José del Palmar (Choco), el IR N°19-18 para los municipios de Argelia, El Tambo y Patía, el IR N°21-17 para el municipio de Venecia (Cundinamarca), el IR N°22-17 para los municipios de Montecristo, Achi y San Jacinto del Cauca (Bolívar), el IR N°25-17 para los municipios de San José del Guaviare, Puerto Concordia y Mapiripán, el IR N°26-17 para el municipio de Istmina y Medio San Juan, el IR N° 28-17 para los municipios de Canalete, Los Córdoba, Puerto Escondido y Moñitos, el Ir N° 29-17 para el municipio de Tierralta, el IR N° 30-17 para el Distrito de Bogotá, el IR N° 31-17 para el municipio de La Dorada (Caldas), el IR N° 32 para los municipios de Jambalo, Caldono y Toribio, el IR N°33-17 para el municipio de Medellín, el IR N° 35-17 para el municipio de Apartadó (Antioquia), el IR N°36-17 para los municipios de Aguazul y Yopal (Casanare), el IR N°37-17 para el municipio de Ituango (Antioquia), el IR N° 38-17 para el municipio de Falan (Tolima), el IR N° 39-17 para los municipios de Fusagasuga, Pandi, Pasca, Silvania y Venecia, el IR N°41-17 para los municipios de Yondo y Catagallo (Sur de Bolívar), el IR N° 42-17 para los municipios de Majagual, Guaranda (Sucre), el IR N°43 17 para el municipio de Tumaco, el IR 44-17 para el municipio de Policarpa, el IR N°48-17 para los municipios de Puerto Gaitán, Puerto López (Meta), Barrancominas, Inírida (Guainia) y Cumaribo (Vichada), el IR N° 49-17 de 2018 para los municipios de Mocoa y Puerto Guzmán y el IR N°52-17 para el municipio de Acacias (Meta).

insurgentes es sólo una causa necesaria para la existencia de estrategias y estructuras organizativas contrainsurgentes. Por lo tanto éstas, aunque conservan el referente insurgente, se pueden alimentar de otras motivaciones paralelas o complementarias y requieren otro conjunto de factores que son tanto de orden político-institucional como social y económico, que refuerzan o exceden la capacidad detonante de los rebeldes”¹⁸.

En este sentido, y teniendo en cuenta que el ELN se mantiene en armas, que estos dos grupos ilegales en particular están confrontándose en territorios estratégicos, que aún hay grandes intereses económicos que motivan la violencia de las AGC y otros grupos paramilitares contra ciertos procesos sociales, se podría decir que en Colombia atendemos a una nueva fase del proceso paramilitar, el cual podría exacerbarse de cara a un posible rompimiento de la mesa de diálogos con el ELN y la confrontación contra esta guerrilla.

Por estas razones es necesario plantear una lectura de las acciones de las AGC, en particular, y de otros Grupos Armados Ilegales Post Desmovilización de las AUC en general, en el marco del conflicto armado como grupos paramilitares, toda vez que en algunas zonas donde el grupo ilegal ha definido estrategias militares para combatir contra el ELN, especialmente en el departamento del Chocó, se advierte la libre movilidad de hombres armados, su abastecimiento, la ocupación de comunidades y bienes civiles, a pesar de la presencia de la Armada Nacional (en los ríos Atrato, San Juan, Baudó y la Costa), del Ejército Nacional y de la Policía Nacional.

Desde el año 2015 se han realizado importantes acciones contra las AGC, particularmente en el marco de la Operación Agamenón (fases I y II)¹⁹, en diferentes regiones como el Urabá, algunos municipios del Chocó, el Sur de Córdoba y la frontera con Venezuela, las cuales han dado como resultado la incautación de armas, de decenas de toneladas de cocaína, la captura de combatientes y personas relacionadas con la organización armada, la muerte de varios comandantes y procesos de extinción de dominio sobre bienes y dineros en cantidades importantes. La Operación Agamenón,

¹⁸ FRANCO, Vilma Liliana. El Mercenarismo corporativo y la sociedad contrainsurgente, 2002, Pág. 58.

¹⁹ De acuerdo a la Policía Nacional, se han obtenido los siguientes resultados: “1.284 capturas (1.001 ‘Clan del Golfo’ – 283 otras), 354 operaciones de asalto y 90 de reconocimiento e infiltración, 94 toneladas de cocaína incautadas: 44 en Agamenón y 50 nivel nacional; 81 laboratorios y 2 pistas clandestinas destruidas; 200 hectáreas de hoja de coca erradicadas; 517 bienes ocupados por extinción de dominio, por un valor de 338.318’831.900 de pesos; 34 contactos armados y 52 neutralizados; 396 diligencias de allanamiento; 409 armas de fuego y 70.594 cartuchos de munición de diferente calibre incautadas; 219 granadas incautadas; 27.447’947.287 de pesos incautados; 139 radios de comunicación incautados; 509 celulares incautados; 1.123 motocicletas inmovilizadas; 2 máquinas retroexcavadoras incautadas; 217.150 antecedentes a personas; 215 inmigrantes puestos a disposición; 103.401 vehículos registrados.” (Ver: <https://www.policia.gov.co/noticia/agamenon-operacion-que-ya-desmantelo-mitad-del-clan-del-golfo>)

en este sentido, constituye un hito histórico institucional pues no se tiene registro de una ofensiva de tales dimensiones contra grupos paramilitares.

Sin embargo, las acciones contra este actor armado, no han logrado generar un impacto en términos de impedir su crecimiento y expansión, además de que preserva la mayor parte de los territorios que ya controlaba; ello se debe, en parte, a que no se observan resultados significativos en el combate a este tipo de estructuras paramilitares por parte de algunas unidades de la Fuerza Pública que no hacen parte de la Operación Agamenón.

El fortalecimiento de las AGC, y la falta de una respuesta institucional adecuada a las necesidades de la población en riesgo de desplazamiento, ha generado la percepción de múltiples comunidades sobre presuntas relaciones de connivencia, colaboración y coordinación de miembros de la Fuerza Pública con Grupos Armados Post Desmovilización de las AUC. Esta situación ha sido denunciada de manera reiterada por algunas comunidades y la Defensoría del Pueblo desde hace varios años.

A este respecto, cabe mencionar que durante el año 2016 se presentó una drástica reducción en la capacidad de la Operación Agamenón (lanzada en Febrero de 2015²⁰) en aproximadamente un 66% en términos de hombres de la Policía Nacional asignados y de nivel de mando, ya que pasa de 1200 hombres a tan sólo 400, y de estar dirigida por cuatro generales a quedar al mando de un coronel²¹; preocupa particularmente que esta situación se haya presentado justamente en momentos en que las AGC adelantaban un fuerte proceso de expansión hacia el Chocó, la Serranía de Abibe, el Bajo Cauca y la zona fronteriza de Norte de Santander, entre otras regiones del país. En todo caso, cabe destacar que con el lanzamiento de la Operación Agamenón II²² se corrige esta situación, aunque no es claro si se volvió a la capacidad inicialmente dispuesta.

A pesar de las acciones señaladas anteriormente, el actor armado ilegal continúa desarrollando operaciones armadas en zonas de difícil acceso como el Bajo Atrato, la Serranía del Baudó, el Alto Sinú, al tiempo que mantienen una importante presencia y control en varios centros poblados y zonas rurales de fácil acceso. Así mismo, se han

²⁰ Algunos balances sobre el tema se pueden apreciar en los siguientes documentos: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/seis-meses-persiguiendo-otoniel-articulo-580588> ;

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150401_colombia_caza_otoniel_narco_mas_buscado_lv

²¹ Ver al respecto, <http://www.elcolombiano.com/colombia/dos-anos-de-operacion-agamenon-y-otoniel-no-ha-sido-capturado-GJ5856811> ; <http://www.testigodirecto.com/?art=1339>

²² <http://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/el-reto-que-tendra-agamenon-ii-AC6576640>

identificado continuos procesos de reclutamiento y vinculación de jóvenes y personas al grupo armado por lo que continuamente se reactivan las redes del grupo ilegal²³.

Finalmente, resulta pertinente mencionar que en numerosas denuncias conocidas por la Defensoría del Pueblo²⁴ acerca de las acciones de las AGC y otros grupos ilegales, la población se refiere a ellos como “los paramilitares” debido a la continuidad del control territorial y el hilo que los une directamente con los grupos que entre 1994 y 2006 fueron responsables de crímenes de lesa humanidad en el marco de la ofensiva contrainsurgente que se desarrolló en ese período.

1.1.2. Expansión y fortalecimiento del Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Aproximadamente desde mediados del año 2015, el ELN ha venido fortaleciéndose y expandiendo sus estructuras militares hacia zonas históricamente controladas por las FARC. La expansión del ELN no se dio en el marco de confrontaciones con las FARC, pero su llegada a estos territorios ha implicado nuevas amenazas, por la imposición de un control violento sobre la vida cotidiana de las comunidades, el desarrollo de estrategias de reclutamiento forzado y la instalación de MAP/AEI²⁵ como táctica de guerra para impedir el acceso de otros actores armados a zonas donde se mueven las tropas del ELN.

Así las cosas, la expansión del ELN ha generado nuevas vulneraciones de derechos y riesgos de desplazamiento, así como para los derechos fundamentales a la vida, libertad e integridad de las comunidades. Sin embargo, es importante tener en cuenta que durante el cese al fuego bilateral pactado entre el Gobierno Nacional y el ELN, se redujo de manera significativa el impacto del conflicto armado en la población civil, lo cual implicó un importante alivio humanitario, debido al cese de combates, atentados y uso de explosivos, aunque es importante destacar que en zonas donde se mantienen disputas con grupos paramilitares, persistieron situaciones como el confinamiento y el desplazamiento forzado.

Luego de la ruptura del cese al fuego, se han desplegado acciones armadas de distinto tipo por parte de la Fuerza Pública y del ELN, las cuales han derivado nuevamente en un agravamiento de la situación de vulneración de los derechos fundamentales a la vida, libertad e integridad, así como un incremento en los riesgos de desplazamiento, confinamiento y de restricciones a la movilidad.

²³ Esta situación nos indica otro de los grandes problemas que afrontan las poblaciones donde el proceso paramilitar ha sido de larga duración, debido a que la marginalidad, el desempleo y la falta de acceso a educación se suplen con los incentivos perversos generados por el narcotráfico y la continua operación de los grupos armados.

²⁴ En el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales.

²⁵ Minas Antipersonal (MAP); Artefactos Explosivos Improvisados (AEI).

1.1.3. Escenarios de confrontación armada y disputas por territorios entre grupos armados ilegales

De manera simultánea a la llegada de las AGC a algunos territorios donde dejaron de hacer presencia las FARC-EP, hubo avances de estructuras del ELN, lo cual ha generado un escenario de confrontación armada. Se han presentado combates entre las AGC y el ELN en regiones como el Sur de Córdoba, el departamento del Chocó y Norte de Santander, entre el ELN y disidencias de las FARC-EP en algunas zonas de Cauca y Nariño, así como entre grupos paramilitares en una parte del corredor fronterizo de Norte de Santander, Putumayo, Sur de Córdoba y Bajo Cauca. Esta diversidad de confrontaciones armadas entre varios grupos armados da cuenta de los principales factores que están generando situaciones de desplazamiento forzado y confinamiento.

Desde 2015 se han identificado escenarios de confrontación armada que han agudizado las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH, Entre otras conductas vulneratorias se encuentran las siguientes:

- Combates con interposición de la población civil.
- Ocupación de bienes de la población civil y de las comunidades estableciendo fuertes controles sobre las actividades cotidianas y la movilidad.
- El uso de artefactos explosivos y la instalación extendida de minas antipersonales por el ELN y las AGC en caminos comunitarios, agudizando las situaciones de confinamiento y riesgo de desplazamiento.
- Homicidios de población civil de las comunidades en zonas de disputa²⁶.
- Retenes ilegales y controles por vías fluviales, por parte de los grupos armados ilegales, con el propósito de controlar a la población de las comunidades que están en las áreas en disputa y cortar las fuentes de abastecimiento de grupos en contienda, provocando el confinamiento de la población por la imposibilidad de moverse libremente por las vías fluviales.
- Los grupos armados ilegales establecen controles en centros poblados para regular y determinar el flujo de la población y de las comunidades que se mueven entre la zona rural y las cabeceras municipales.

Estas situaciones, como se verá más adelante, han generado la ocurrencia de desplazamientos masivos, especialmente de comunidades que son víctimas de continuos ciclos de violencia y han sido desplazadas en varias ocasiones; estas revictimizaciones terminan por afectar la seguridad alimentaria, los procesos organizativos autónomos de las comunidades y muestran la fragilidad de los retornos sin condiciones necesarias para su sostenibilidad. En este contexto, es urgente que el

²⁶ El IR N° 10-2017, y el seguimiento subsiguiente, da cuenta de la ocurrencia de múltiples homicidios de personas relacionadas con numerosos procesos de exigibilidad de derechos, en hechos que han ocurrido en zonas de control de varios grupos armados.

Gobierno Nacional defina planes y estrategias para el acompañamiento de comunidades que son reiteradamente afectadas por el conflicto armado, en términos de garantizar su permanencia en los territorios, sus capacidades de abastecimiento alimentario, la reconstrucción de sus comunidades, la dotación adecuada para la atención en salud, el acceso a la educación y la generación de ingresos.

Así mismo, la agudización del confinamiento en los territorios donde se desarrollan las confrontaciones armadas, indica la intensidad de la violencia y define la manera como son afectadas las comunidades. El confinamiento es un hecho de afectación colectiva a las comunidades étnicas y campesinas, que no es solamente provocado por grupos ilegales, sino que en numerosas ocasiones y en el marco del conflicto armado hay restricciones a la movilidad derivadas de acciones de la Fuerza Pública, y es un tipo de afectación que amerita ser caracterizada y definida a profundidad.

Las situaciones de confinamiento se encuentran vinculadas a los procesos de control territorial y a situaciones de confrontación armada, donde se establecen retenes en caminos y vías, la ocupación de bienes civiles, afectaciones por instalación de minas antipersonales (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI), munición sin explotar (MUSE), se realizan empadronamientos y ocurren recurrentemente combates con interposición de población civil o en cercanías de las comunidades. El confinamiento genera el desabastecimiento paulatino de las comunidades, forzando el desplazamiento.

Las comunidades, que en muchos casos han sufrido múltiples desplazamientos forzados y acciones violentas, tejen relaciones profundas con los territorios para el desarrollo de sus actividades productivas y culturales, las cuales se han ido transformando a lo largo del tiempo con el desarrollo del conflicto armado. Sin embargo, persisten actividades básicas de subsistencia como la pesca, la cacería, la recolección y el uso de sistemas de cultivos colectivos (plátano, arroz, yuca, maíz, frutales), de las cuales depende la alimentación de gran parte de las familias.

En este sentido, es importante indagar por los daños y afectaciones causados por el confinamiento: las restricciones a la movilidad y la imposibilidad de acceder a recursos indican que hay rupturas de los vínculos construidos por las comunidades con sus territorios, los cuales no sólo tienen una vocación productiva sino simbólica, por ejemplo, en muchos casos se reportan restricciones al acceso a zonas y sitios sagrados para comunidades indígenas.

1.1.4. Conflictos por el territorio y grandes intereses económicos

No es posible desligar el análisis del desplazamiento forzado del análisis del territorio.

El desplazamiento forzado rompe los vínculos de las comunidades con sus tierras y territorios, en la medida en que el abandono puede configurar escenarios de despojo,

así mismo porque se pierde la autonomía y capacidad de producción y sostenibilidad de las comunidades (pesca, actividades agrícolas, pastoreo, etc.), y se destruyen los vínculos comunitarios; adicionalmente, el desplazamiento forzado ha implicado severos fenómenos de “reconfiguración territorial” por la implementación de megaproyectos en múltiples lugares del país, como ha sido expuesto en la jurisprudencia de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025/04 de la Corte Constitucional expresada en los Autos 394 de 2015²⁷, 373 de 2016²⁸, y 266 de 2017²⁹.

Ahora bien, los intereses económicos a gran escala no son solamente un aspecto a tener en cuenta en la reconstrucción de la memoria del conflicto armado, sino que constituyen una realidad presente y futura para muchos territorios de población desplazada y/o en riesgo. Dichos intereses deben ser considerados como un elemento central de los análisis sobre riesgo de desplazamiento y confinamiento, así como sobre la vulneración de los derechos a la vida, libertad, integridad y garantías de no repetición; esto, en la medida en que dichos intereses tienen el potencial de constituirse en “factores subyacentes y vinculados al conflicto armado”, en tanto los actores armados y otras formas de violencia organizada suelen ver en dichos megaproyectos una fuente para incrementar su poder económico y político. Cuando así sucede, las comunidades ven incrementar su situación de riesgo y vulneración de derechos.

De esta manera es necesario destacar la forma en que actualmente se relacionan procesos del conflicto armado con la ampliación de la frontera agrícola y ganadera, la acumulación de tierras y la deforestación. Es así que al menos tres de los núcleos de deforestación³⁰ identificados por el IDEAM para el segundo trimestre de 2017 se ubican en territorios donde hay confrontaciones armadas y riesgos de desplazamiento forzado como las cuencas de los ríos Atrato, Quito y San Juan en el departamento del Chocó, el Nudo de Paramillo y el municipio de Riosucio (Chocó).

Así mismo, en zonas donde el despojo de tierras ha generado conflictos entre las comunidades, reclamantes y grandes ocupantes que han acumulado tierras que han comenzado a activarse económicamente. En municipios como Zambrano, El Carmen de Bolívar y Córdoba del departamento de Bolívar, o en la región del Urabá y la

²⁷ Páginas 37-38.

²⁸ Páginas 244-250 y 313.

²⁹ Páginas 37-39, 60-61.

³⁰ De acuerdo al Ideam: “Núcleo 2. Durante el trimestre se evidencia un incremento de las alertas de deforestación en cercanías de los ríos Quito, Atrato y San Juan, afectando especialmente los bosques de los municipios de Rio Quito, Quibdó, Itsmina y El Litoral de San Juan. Posiblemente las alertas están asociadas a actividades mineras.”; “Núcleo 5. Se presenta un núcleo de alertas de deforestación al sur del departamento de Córdoba en cercanías al parque Nacional Natural Paramillo, especialmente en el municipio de Tierralta (veredas Resguardo Alto Sinu, Esmeralda, Cruz grande e Iwaga).”; “Núcleo 7. Riosucio: Para el presente trimestre se identifican alertas asociadas a deforestación en proximidades al río Salaquí y en cercanía al límite con Panamá. Este núcleo compromete la parte sur del Parque Nacional Natural Los Katíos.” (http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023759/BOLETIN_11.pdf)

subregión del Bajo Atrato (territorios colectivos de Pedeguita Mancilla, La Larga Tumaradó)³¹ se han presentado restricciones a la movilidad, amenazas e intimidaciones a los campesinos y afrocolombianos: en algunas ocasiones, con cierres de los caminos comunitarios se impide el paso por algunas zonas y se restringe la circulación de vehículos que transportan las cosechas de los campesinos para su comercialización, en una estrategia que busca la destrucción de la vida campesina ya que esta genera arraigo y permite la resistencia de la población en el territorio. Estas situaciones, que van desde agresiones, presiones, amenazas, intimidaciones y asesinatos por parte de hombres armados, tienen por característica común los ataques sistemáticos a la población rural (campesina y afrocolombiana) con el objetivo de generar desarraigo, abandono de los predios y la ampliación de los monocultivos y potreros ganaderos. A esta situación se suman las graves afectaciones ambientales, tales como el secamiento de las ciénagas y humedales, desvío de caños, deforestación y contaminación de ríos y caños, que tiene un impacto directo sobre la salud y sobre la pervivencia económica, social y cultural de las comunidades.

1.1.5. Revictimización en zonas de dominio hegemónico por parte de actores armados ilegales y otras formas de violencia organizada

Las emergencias derivadas de la confrontación armada, expresadas normalmente en desplazamientos masivos y confinamientos, así como las vulneraciones de derechos como consecuencia de formas extremas de violencia (masacres, homicidios,

³¹ El día 26 de noviembre de 2017 fue asesinado el señor Mario Manuel Castaño Bravo, líder de la comunidad de La Madre Unión del Consejo Comunitario de La Larga Tumaradó, limítrofe con los Consejos Comunitarios de Curvaradó y de Pedeguita Mancilla. El 8 de diciembre fue asesinado el señor Hernán Bedoya, líder del grupo de reclamantes de la zona de Bijao Onofre en el territorio colectivo de Pedeguita y Mancilla. En ambos casos hubo sevicia y posteriormente se presentaron mensajes amenazantes contra otros líderes de los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales. Estos homicidios están relacionados con el proceso de restitución de tierras y han generado terror y miedo en toda la comunidad. En el caso del señor Mario Castaño, él había realizado denuncias acerca de la fuerte presencia de hombres de las AGC en La Larga Tumaradó, la citación a reuniones y el probable incremento de cultivos de uso ilícito en la zona, que podría generar nuevos conflictos y hechos violentos; adicionalmente, cabe recordar que el señor Mario Castaño fue testigo en los procesos penales que se han adelantado contra “empresarios” vinculados directamente al despojo en la zona del Bajo Atrato. Por su parte el señor Hernán Bedoya había retornado desde el año 2011 y se encontraba solicitando la restitución de un predio en cercanías a la zona de Playa Roja; su vivienda se encontraba ubicada entre una zona cultivada con palma aceitera, el desarrollo de un proyecto de construcción de canales y adecuación de terrenos para el cultivo de plátano y un proceso de repoblamiento que se extiende desde la carretera (zona del acopio) hacia el interior del territorio del consejo comunitario y donde se han constituido áreas con extensos cultivos de plátano. El señor Bedoya había denunciado en reiteradas ocasiones amenazas ante las denuncias realizadas por las presiones para ceder parte de los terrenos reclamados. Ver en los Anexos los comunicados públicos y oficios enviados por la Defensoría del Pueblo en relación con la situación de vulneración de derechos y riesgo en el Bajo Atrato.

desaparición forzada, intentos de asesinato, violencia sexual, secuestros, tortura, atentados con explosivos, accidentes con MAP, etc.), suelen concentrar la atención de las instituciones y de la sociedad civil, en la medida en que se constituyen en hechos notorios que regularmente trascienden a los medios de comunicación.

Al tiempo que esto sucede en determinados lugares, en otras zonas se presenta una situación generalizada y sistemática de vulneración de derechos fundamentales de la población desplazada y en riesgo, como consecuencia del dominio hegemónico del territorio (rural o urbano) por parte de actores armados ilegales (guerrillas, paramilitares, grupos armados post desmovilización de las AUC) y de otras formas de violencia organizada (grupos narcotraficantes, combos, pandillas, etc.). En este punto es preciso aclarar que en la mayoría de los casos, se presentan estrechas formas de interrelación entre los actores armados ilegales y grupos/estructuras de violencia organizada no conformadas como actor armado bajo los preceptos del DIH.

Las zonas de dominio hegemónico, se caracterizan por la instauración de un orden violento ilegal en zonas no disputadas por otros actores armados ni grupos violentos; esto, como consecuencia de la consolidación del control territorial efectivo por parte de actores/grupos armados ilegales y de otras formas de violencia organizada, de manera tal que se constituyen en autoridad de facto sobre la población y el territorio, desarrollando así la capacidad de regular todos o la mayor parte de los aspectos de la vida económica, política, social, cultural, etc. En este sentido, las “zonas de dominio hegemónico” por parte de actores y grupos ilegales, implica la constitución de un monopolio de la violencia ilegal sobre un determinado territorio y la población que lo habita.

Las zonas bajo el dominio hegemónico de un determinado actor violento, que no están siendo disputadas por otro actor armado, suelen caracterizarse por tener bajos índices de homicidio, desplazamiento forzado, desaparición forzada, accidentes con Minas Antipersonal, Municiones sin Explotar o Artefactos Explosivos Improvisados (MAP/MUSE/AEI), etc., en la medida en que no se presentan confrontaciones armadas, y que dado el nivel de control sobre la población, la obediencia se constituye en la única garantía para preservar la vida. El impacto simbólico del dominio hegemónico sobre un territorio y una población, que además se basa en las atrocidades cometidas en fases de mayor intensidad en la violencia, implica que las posibilidades de generar acciones que entren en contravía del actor violento se reduzcan significativamente. En la medida en que la población civil obedece y acata las “normas” impuestas por el actor ilegal, la violencia extrema se hace innecesaria y en consecuencia caen los índices de este tipo de violencia³².

³² Ver, al respecto: Guerras y violencias en Colombia, Herramientas e Interpretaciones, CERAC, Julio de 2009, Páginas 206, 428-429, 435; The logic of violence in civil war, Stathis N. Kalyvas, March 2000; Violencia y conflicto en Colombia como una disputa por el control del Estado en lo local, Gustavo Duncan, Febrero de 2004; Informe Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín: Enero-Noviembre 2017, Páginas 12-13. Alcaldía de Medellín, Diciembre de 2017;

Con lo anterior, se crea la ficción de territorios en paz, particularmente cuando se aborda la comprensión de la realidad sobre la base de indicadores cuantitativos basados en formas extremas de violencia debidamente registradas. Aquí, justamente es necesario poner de manifiesto que las zonas bajo dominio hegemónico se caracterizan por bajos índices de denuncias de hechos victimizantes y delitos en general, pues una de las “reglas” que generalmente imponen los actores violentos es precisamente no denunciar ante las autoridades competentes; así mismo, en el pasado, la Defensoría del Pueblo ha conocido de amenazas contra Personeros Municipales, “ordenándoles” no recibir declaraciones de desplazamiento u otros hechos victimizantes, lo cual ha profundizado la invisibilización de las vulneraciones de derechos.

En contraste, la Defensoría del Pueblo considera que dichas zonas de dominio hegemónico de un determinado actor violento se caracterizan por una situación de vulneración sistemática y generalizada de derechos fundamentales, en la medida en que implica la imposición de un régimen violento en el cual se presentan todas o algunas de las siguientes situaciones y afectaciones: **1)** Prohibición de denunciar determinadas situaciones de carácter ilegal (cultivos de uso ilícito, minería ilegal, explotación forestal ilegal, etc.); **2)** prohibición de exigir determinados derechos (solicitud de inclusión en el RUV, restitución de tierras y derechos territoriales, consulta previa, etc.); **3)** prohibición de oponerse a proyectos económicos a gran escala; **4)** prohibición de acceder a determinadas partes del territorio; **5)** prohibición de movilizarse en determinadas horas; **6)** restricciones para entrar y salir del territorio; **7)** Prohibición de recibir visitas de familiares y amigos ajenos al territorio; **8)** prohibición, restricción o “regulación” de ciertas formas de organización social o política; **9)** prohibición de expresar determinadas formas de pensar, especialmente en lo político-partidista e ideológico; **10)** prohibición de realizar determinadas prácticas culturales ancestrales y/o religiosas; **11)** prohibición y/o “regulación” de las formas de vestir, peinarse y comportarse, sobre todo entre adolescentes, jóvenes y mujeres; **12)** reclutamiento forzado y vinculación forzada de NNAJ a la estructura violenta; **13)** orden de realizar determinadas actividades en beneficio del actor violento; **14)** prohibición o “regulación” de determinadas actividades productivas; **15)** imposición de castigos físicos y cobro de “multas” por no acatar las “normas”; **16)** cobro de “impuestos” (extorsiones) sobre las actividades productivas de las población (en algunas zonas, las extorsiones afectan al conjunto de la población, incluyendo a los más vulnerables); **17)** humillación pública o privada de las personas que no acatan las “normas”, mediante insultos y tratos degradantes; **18)** violencia sexual basada en género; **19)** prohibición o restricción de la interlocución con determinadas instituciones del Estado; **20)** restricciones para el desarrollo de actividades lúdicas y/o de fiestas.³³

Cómo explicar el fenómeno de la violencia urbana en la subregión del Valle de Aburrá, Ana María Jaramillo, Noviembre de 2010.

³³ Estas conductas y situaciones han sido identificadas en los informes de riesgo, informes analíticos y la documentación de la situación de derechos de la población desplazada y en riesgo

El listado anterior no pretende ser exhaustivo, sino que es indicativo de las prácticas más comunes que se presentan en zonas de dominio hegemónico por parte de actores armados ilegales y de otras formas de violencia organizada. Todas y cada una de estas conductas y situaciones implican la vulneración de derechos fundamentales, principalmente de los derechos a la libertad, la integridad y la dignidad humana. Dicho en otros términos, en las zonas de dominio hegemónico de actores violentos, la población desplazada, víctima y en riesgo, se encuentra sometida a un régimen autoritario ilegal en donde no opera, sino marginalmente el Estado Democrático de Derecho, y en tal sentido le ha sido suprimida la libertad de autodeterminarse y de escoger el rumbo de su vida, individual y colectivamente.

Lo aquí expuesto implica la necesidad de revisar y ajustar los indicadores, así como las metodologías en general, que se vienen adoptando por el Gobierno Nacional para evaluar si se están presentando avances, retrocesos o estancamientos en materia de prevención y protección. Temática que se aborda en el apartado sobre Indicadores de Goce Efectivo de Derechos a la vida, libertad e integridad.

de desplazamiento forzado que realiza la Defensoría del Pueblo, con base en el acompañamiento permanente a zonas afectadas por el conflicto armado.

1.2. DINÁMICAS DE DESPLAZAMIENTO

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada realiza seguimiento a la dinámica del desplazamiento forzado y a la atención de las personas que se ven afectadas por las vulneraciones de derechos derivadas del mismo³⁴ en el marco de las funciones asignadas en la Resolución 074 del 2013. A continuación se presenta la descripción de la dinámica de desplazamiento forzado masivo en el año 2017.

1.2.1. Descripción de las dinámicas de desplazamiento masivo

Durante el periodo comprendido entre enero y diciembre del año 2017 la Delegada realizó acompañamiento a 51 eventos de desplazamiento masivo que afectaron a 3.602 familias (12.841 personas)³⁵, quienes se desplazaron de sus hogares, afectando así su cotidianidad, sus relaciones y vulnerando sus derechos.

La dinámica del desplazamiento forzado cambia de acuerdo a variables como: i) población afectada, ii) causas que dieron lugar a los hechos, iii) presuntos actores armados implicados y iv) territorio y vulneraciones de derechos. En este documento se realiza una breve descripción de las causas que dieron lugar a los hechos y las afectaciones a la población en cada una de las regiones donde se registraron desplazamientos masivos: Región Pacífica, Región Andina y Región Caribe.

En la Región Pacífica, donde ocurrieron el 76.4% de los desplazamientos masivos del total de desplazamientos ocurridos en el país, se advierte un proceso de ocupación y confrontación entre actores armados ilegales, que busca asegurar territorios para el desarrollo de economías extractivas (explotación de madera, minería legal e ilegal, hidrocarburos, proyectos energéticos y de infraestructura), narcotráfico, cultivos de uso ilícito³⁶, siendo el municipio de Tumaco el más afectado de la región; así como el control de zonas fronterizas (Ecuador y Panamá).

³⁴ El seguimiento a la dinámica de desplazamiento forzado se realiza a través del equipo en terreno conformado por Defensores (as) Comunitarios (as) y Asesores (as) de Desplazamiento adscritos a la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. A la fecha el equipo en terreno está conformado por 115 personas que hace presencia en las 34 regionales y hacen presencia en 432 municipios.

³⁵ Cifras propias de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Defensoría del Pueblo, 2017.

³⁶ Colombia Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito –UNDOC. Julio 2017. Página 38

Por otra parte, en la Región Andina se presentaron el 19.6% de los desplazamientos masivos. En el departamento de Norte de Santander se ha evidenciado que, a pesar del desarme y desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC-EP, en la zona del Catatumbo se tiene conocimiento que persiste la presencia de miembros del Ejército de Liberación Nacional –ELN- y del Ejército Popular de Liberación –EPL–. Igualmente, en el departamento de Antioquia se reportaron cinco (5) eventos de desplazamientos masivos en la zona urbana de Medellín. A su vez, en el departamento de Risaralda, en el municipio de Pueblo Rico, 741 personas del pueblo indígena Embera Katío fueron desplazadas por la presencia de grupos armados ilegales que hostigaron a las comunidades en su territorio, generando temor en la población y obligando a su desplazamiento forzado hacia el corregimiento de Santa Cecilia.

En la Región Caribe, se presentó un desplazamiento masivo en el departamento de Córdoba, que representa el 5.5% de las personas desplazadas en el país en eventos masivos. El desplazamiento afectó al Resguardo Embera Katío del Alto Sinú.

Tabla 1. Desplazamientos Masivos Enero- Diciembre 2017

Departamento	No. Eventos	No. Familias	No. Personas
Chocó	19	1615	5659
Nariño	14	979	3376
Risaralda	1	148	741
Valle del Cauca	3	53	195
Norte de Santander	4	186	668
Córdoba	1	141	704
Antioquia	5	83	290
Cauca	3	386	1153
Tolima	1	11	55
Total	51	3.602	12.841

Fuente: Elaboración propia a partir de Reportes de eventos de desplazamiento equipo en terreno, adscritos a la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, vigencia 2017.

A continuación, se presenta un análisis específico de las zonas donde se presentaron eventos de desplazamiento masivo para mostrar las diferencias y similitudes en la dinámica del desplazamiento, la proliferación de grupos armados ilegales en zonas anteriormente controladas por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC- EP y las afectaciones que han causado a la población.

1.2.1.1. Región Pacífica

Chocó

El departamento de Chocó ha sido uno de los más afectados por el conflicto armado, principalmente por parte de los grupos armados ilegales, como el Ejército de Liberación Nacional –ELN– y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia –AGC–, que hacen presencia en este territorio ocasionando una crisis humanitaria generalizada: desplazamientos forzados masivos, confinamientos y restricciones a la movilidad, entre otras.

En el 2017 aproximadamente 1.615 familias (5.659 personas) se vieron obligadas a abandonar sus tierras, desplazándose hacia las cabeceras municipales y departamentos limítrofes como Valle del Cauca, en la mayoría de los casos por presencia de redes familiares y sociales, así como similitudes culturales. Como se observa en la tabla anterior, el departamento del Chocó tuvo la mayor cantidad de eventos de desplazamiento masivo, los cuales representan más del 50% de las familias desplazadas, y poco menos del 50% de las personas desplazadas forzosamente en masivos. Los municipios más afectados por este hecho fueron Riosucio, seguido de El Litoral de San Juan y Alto Baudó.

Valle del Cauca

En el departamento de Valle del Cauca se presentaron violaciones a los derechos humanos como confinamientos, riesgos de desplazamiento y desplazamientos masivos. En el distrito de Buenaventura, zona con mayor complejidad por su posición geográfica, ocurrieron dos desplazamientos masivos causados por constantes enfrentamientos entre el ELN y las AGC-, afectando al Consejo Comunitario Cabeceras y a la totalidad de la Comunidad Indígena Cerrito Bongo. Las declaraciones fueron tomadas individualmente, sin embargo, la Defensoría Regional de Valle del Cauca solicitó a la Unidad para las Víctimas, la atención como evento masivo porque las seis (6) familias desplazadas corresponden a la totalidad de los habitantes de la comunidad de Cerrito Bongo, hay unidad en circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos, y actualmente se albergan en un mismo lugar, en la cabecera municipal;³⁷ petición que fue acatada por la Unidad³⁸.

³⁷ Las comunidades afrodescendientes e indígenas víctimas del conflicto armado fueron protegidas por la Honorable Corte Constitucional en los Auto 004 y 005 de 2009, para salvaguardar sus derechos colectivos y étnicos, sin embargo, se evidencia en el informe que persiste la vulneración de estos derechos y el peligro de desaparición física y cultural. Dicha problemática fue actualizada y reiterada mediante Auto 266 de 2017.

³⁸ Censo - comunidad indígena Cerrito Bongo. Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca. 2017

Por otro lado, en la ciudad de Santiago de Cali, en el 2017, se presentó un desplazamiento intraurbano en el Distrito de Aguablanca debido al asesinato de una adolescente, amenazas a la población y el posible reclutamiento de jóvenes por parte de “Los Urabeños” (nombre que también han recibido las Autodefensas Gaitanistas de Colombia). Es importante advertir que en este sector, reside principalmente población desplazada.

Cauca

El departamento de Cauca es un área estratégica para el control de la minería ilegal instalada desde hace varios años, la cual ha transformado el paisaje, las prácticas sociales y la relación de la población con el territorio, debido a que la contaminación de ríos y la prevalencia de la minería como la única actividad productiva ha transfigurado la vocación agrícola y pesquera de las comunidades. Esta situación también ha venido afectando los procesos organizativos y comunitarios, y ha generado el ingreso de grupos armados ilegales y confrontaciones entre ellos, presuntamente por el control de las rentas ilegales.

Durante el primer trimestre de 2017, los habitantes de las comunidades indígenas de Las Peñas y La Sierpe, pertenecientes al Resguardo Indígena Calle Santa Rosa (municipio de Timbiquí), denunciaron la presencia de un grupo armado no identificado que merodearon las viviendas y los alrededores de las comunidades; debido a esto, se desplazaron forzosamente 17 familias y sufrieron confinamiento 191 familias de las comunidades La Sierpe, Unión Málaga y Calle Santa Rosa.

Nariño

El departamento de Nariño es uno de los territorios que tenía fuerte presencia de las FARC; con la firma del Acuerdo de Paz, otros grupos como el Frente Comunereros del Sur del Ejército de Liberación Nacional - ELN-, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia -AGC- y presuntos disidentes de las FARC, comenzaron a ocupar zonas de la frontera.

En el 2017 se presentaron 14 desplazamientos masivos, afectando directamente a 979 familias³⁹, y persiste el riesgo de desplazamiento y confinamiento principalmente en los municipios de la costa pacífica nariñense: Santa Bárbara de Iscuandé, Tumaco, Mosquera, Francisco Pizarro, Magüí Payán, Barbacoas, Olaya Herrera.

Al respecto, cabe destacar otras zonas y municipios:

- **Sanquianga:** En los municipios de Olaya Herrera, Francisco Pizarro y Santa Bárbara de Iscuandé, se presentaron confrontaciones y ocupación de

³⁹ Formatos Reporte de Eventos. Defensoría del Pueblo Regional Nariño. 2017

comunidades por parte de hombres armados pertenecientes a diferentes grupos y actores armados ilegales (Guerrillas Unidas del Pacífico -GUP-, disidencias de las FARC, AGC), así como el fortalecimiento del ELN. Las continuas amenazas a líderes de los Consejos Comunitarios han generado también desplazamientos individuales y afectaciones en el proceso organizativo de las comunidades. Es un territorio caracterizado por una amplia zona de estuarios, manglares y ríos, utilizada para facilitar el tráfico de estupefacientes hacia el pacífico.

- **Telembí:** En los municipios de Barbacoas, Roberto Payán y Magüí Payán se han presentado confrontaciones entre el ELN y el Ejército Nacional; este escenario causó el confinamiento y el desplazamiento forzado de algunas comunidades del área rural de Barbacoas, zona estratégica porque conecta la cordillera nariñense con los afluentes que desembocan en el pacífico.
- **Tumaco:** La aparición del Frente Comuneros del Sur del ELN se ha dado en zonas de control histórico de las FARC-EP. A su vez, las AGC y otros grupos armados como presuntos disidentes de las FARC han comenzado a ocupar zonas de frontera donde hay grandes intereses por el control de enclaves cocaleros y de áreas donde pasa el Oleoducto Transandino del cual se abastece la economía del narcotráfico y el contrabando. Esto ha supuesto nuevos escenarios de riesgo para las comunidades negras y para el Pueblo Awá por la ocupación de territorios colectivos, los controles violentos sobre la población y amenazas a los procesos de exigibilidad de derechos. Es importante mencionar el incremento de la violencia en la cabecera municipal de Tumaco con la ocurrencia de homicidios selectivos⁴⁰, violencia sexual e intimidaciones a la población por parte de las AGC y grupos armados, que buscan el control de la zona portuaria y de las extorsiones a comerciantes.

Al respecto, en octubre de 2017 los habitantes de los barrios Ciudad Dos Mil, Nuevo Milenio, Puertas del Sol, Panamá, Viento Libre, Familias en Acción y Ciudadela, manifestaron tener temor de dormir en sus casas y que a las 6:00 pm se desplazan hacia otras zonas para pernoctar porque llega un grupo armado ilegal y dentro de sus reglas se encuentra la imposición de horarios para el funcionamiento de los negocios y pago de vacunas, entre otros. En esta situación se encuentran aproximadamente 259 familias.

De acuerdo con la información reportada por la Personería del Municipio de Tumaco, entre finales del año 2016 y el primer semestre del año 2017 se recibieron los siguientes eventos de desplazamiento masivos por parte de esa entidad del Ministerio Público:

⁴⁰ Para octubre de 2017, se habían reportado 143 homicidios.

Tabla 2. Desplazamientos masivos. Noviembre de 2016-primer semestre de 2017.

FECHA	EXPULSOR	RECEPTOR	FAMILIAS	PERSONAS
25 de Noviembre de 2016	Vereda Teherán del Municipio de Tumaco	Tumaco	75	281
1° de Enero de 2017	Vereda Pital de la Costa del Municipio de Tumaco	Tumaco	107	1448
30 de Marzo de 2017	Vereda Vuelta del Gallo del Municipio Francisco Pizarro	Tumaco	18	46
30 de Marzo de 2017	Vereda Nueva Unión del Municipio Francisco Pizarro	Tumaco	36	177
30 de Marzo de 2017	Vereda Bocas de Guandipa del Municipio Mosquera	Tumaco	63	184

Fuente: Personería del Municipio de Tumaco.

Por otro lado, es importante mencionar que a finales de agosto de 2017 se presentaron enfrentamientos entre dos grupos armados ilegales en la vereda Ballenato del municipio de Tumaco. Producto de estos hechos, se generó un desplazamiento masivo de familias proveniente de las veredas Puerto Rico, Mata de Plátano, Nulpe y Vayan del Viento, hacia la vereda La Balsa. También se presentaron amenazas contra líderes sociales y comunitarios como es el caso de la junta de gobierno del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, quienes se desplazaron hacia la cabecera municipal de Tumaco, debido a amenazas directas contra sus vidas e integridad por parte de actores armados ilegales que están ejerciendo control en el territorio colectivo. En Octubre de 2017, fue asesinado el señor José Jair Cortés, quien era miembro de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera; el señor Cortés, junto con los demás miembros de la Junta de Gobierno, habían solicitado medidas de protección a la Unidad Nacional de Protección.

Otro hecho que vulnera los derechos de la población, es su confinamiento especialmente en las veredas de Pital Zona 5, Alcuan Zona 3, Unión Victoria Zona 4, Vayan Viendo, Tiestería, Balsa, Puerto Rico y Firmes de los Coimes; afectando aproximadamente a 562 familias.

El 5 de octubre del 2017, en el marco de protestas por parte de campesinos de la zona en contra de las actividades de erradicación manual forzosa, seis (6) personas fueron asesinadas, entre ellas dos comuneros del pueblo indígena Awá, y veinte (20) personas fueron heridas.

1.2.1.2. Región Andina

Norte de Santander

En el departamento de Norte de Santander persiste la violencia en los municipios de Hacarí y Tibú, zonas en las que hacen presencia el ELN y el EPL, en el Corregimiento de La Gabarra en donde el control del territorio lo tenían las FARC-EP. Habida cuenta de la movilización del frente 33 de las FARC a la Zona Veredal Transitoria de Normalización -ZVTN-, han empezado hacer presencia Grupos Armados Post Desmovilización de las AUC que han generado temor e incertidumbre en la población que habita este corregimiento, presuntamente por intereses asociados con el cultivo de palma de aceite.

Lo anterior, generó riesgo de desplazamientos en la zona y desplazamientos masivos que afectaron a 40 familias (128 personas) en el municipio de Tibú.

Por otro lado, debido a enfrentamientos entre el Ejército Nacional y un grupo armado ilegal no identificado, 146 familias resultaron desplazadas del municipio de Hacarí.

Risaralda

En el departamento de Risaralda se presentó un desplazamiento masivo de 148 familias, miembros del Pueblo Embera Katío de las comunidades Cuna Gitó, El Cortijo, Oscordó y Bajo Gitó del resguardo indígena Gitó Dokabú quienes se refugiaron en el corregimiento de Santa Cecilia. El hecho que dio lugar al desplazamiento, fue el hostigamiento a una persona de la comunidad, al parecer por parte de miembros del ELN.

Antioquia

En el 2017, se presentaron cinco desplazamientos masivos en Medellín, debido al fortalecimiento y consolidación de grupos armados especialmente en las comunas 13 y 6 y en el corregimiento de AltaVista.

Es importante resaltar que se han presentado desplazamientos gota a gota en el área metropolitana del Valle de Aburrá, pero al no haberse recibido una sola declaración por

el desplazamiento masivo, fueron atendidos de manera individual a pesar de tratarse de las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar.

En el Departamento se presentó también una situación de confinamiento de la población de la vereda Juntas de Uramita, en el municipio de Cañasgordas, perteneciente al occidente antioqueño, que afectó a 52 familias (260 personas).

Tolima

En norte del departamento del Tolima se han identificado algunas situaciones de desplazamiento forzado, especialmente en los municipios de Falán, Líbano y Murillo, debido a la presencia de un grupo armado ilegal que se autodenomina Bolcheviques del Líbano y que pertenecería presuntamente al Ejército de Liberación Nacional -ELN-, así como por la presencia de grupos armados ilegales que se identifican como “Autodefensas” y estarían haciendo rondas y recorridos por caminos veredales.

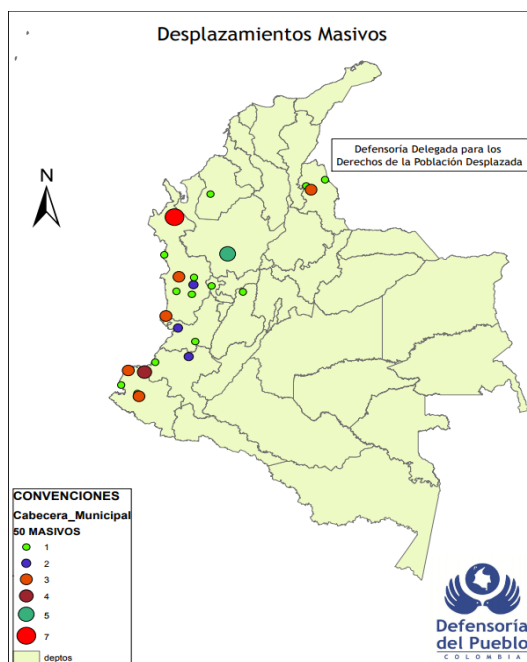
1.2.1.3. Región Caribe

Córdoba

En el departamento de Córdoba el 19 de noviembre de 2017, a dos kilómetros de la comunidad de Karakaradó se presentó enfrentamiento entre hombres armados pertenecientes a las AGC y la Fuerza Pública (Ejército y Policía Nacional) por los operativos realizados en el marco de la operación Agamenón. Estos hechos causaron el desplazamiento masivo de 141 familias (704 personas) de las comunidades de Karakaradó, Jukaradó, Kachichí, Widó ubicadas sobre el río Esmeralda en el Resguardo Embera Katio del Alto Sinú, hacia el municipio de Tierralta.

Todas las situaciones expuestas evidencian la persistencia de vulneraciones masivas y sistemáticas de los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de actores armados, y demuestran la persistencia de situaciones que ocasionan desplazamientos masivos, confinamientos, restricciones a la movilidad, entre muchas otras vulneraciones de derechos que implican afectaciones graves a la dignidad humana. Es importante mencionar que muchas de las familias y personas que fueron afectadas por este tipo de vulneraciones, ya habían sido en el pasado afectadas por el conflicto armado, lo que implica una grave falencia respecto de las garantías de no repetición.

Mapa 1. Desplazamientos masivos



Fuente: Defensoría del Pueblo – Delegada para los Derechos de la Población Desplazada

1.2.2. Descripción de Dinámicas de Desplazamientos Intraurbanos

Hablar de desplazamiento intraurbano conlleva ciertas complicaciones tanto analíticas como metodológicas, ya que su *modus operandi* es disímil al desplazamiento rural, y en tal sentido su visibilización es más difícil, lo que crea un problema metodológico en cuanto a la caracterización de este fenómeno. En primer lugar, el desplazamiento intraurbano se encuentra reseñado en varias sentencias y un auto de la Corte Constitucional: T-834-14, Auto 119-13 y, especialmente, en la sentencia C-781 de 2012 reseñada a continuación:

“La Sentencia C-781 de 2012, que declaró exequible la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” del artículo 3ª de la Ley 1448 de 2011, dice que son víctimas del conflicto armado las personas afectadas con hechos que guardan una relación de conexidad suficiente con dicho conflicto, como: (a) **los desplazamientos intraurbanos**; (b) el confinamiento de la población; (c) la violencia sexual contra las mujeres; (d) la violencia generalizada; (e) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados; (f) las acciones legítimas del Estado; (g) las acciones atípicas del Estado; (h) los hechos atribuibles a bandas criminales; (i) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados; y (j) actos realizados por grupos de seguridad privada. Pero, en

todo caso debe existir una relación cercana, razonable y suficiente con el conflicto armado interno, aplicando la duda en favor de la víctima y teniendo en cuenta que la expresión “*con ocasión del conflicto armado interno*” comprende un conjunto de acaecimientos que no se agotan “*en la confrontación armada, en el accionar de ciertos grupos armados, a la utilización de ciertos métodos o medios de combate o a los ocurridos en determinadas zonas geográficas*”.⁴¹ (Negrillas fuera del texto original).

Por lo tanto, vemos que el desplazamiento forzado no es exclusivo del territorio rural colombiano, sino que también afecta a personas dentro de las ciudades que se ven obligadas a desplazarse de su hogar o lugar de trabajo. Sin embargo, la visibilización de esta circunstancia es compleja debido a que la filigrana del hecho de desplazamiento muta al de su contraparte rural; en la ruralidad generalmente se desplazan comunidades o familias extensas, mientras que en las ciudades los lazos afectivos y la cohesión social tienen diferentes características, y las amenazas o los actos de violencia que conllevan al desplazamiento afectan principalmente a las familias nucleares. En parte por esto es que la mayoría de estos casos pasan desapercibidos o incluso son normalizados por la propia comunidad barrial.

1.2.2.1. Principales ciudades afectadas

Desde el primero de enero hasta el 31 de diciembre de 2017, de los 51 desplazamientos masivos que ocurrieron, sólo 6 de ellos fueron intraurbanos, 5 de los cuales ocurrieron en la ciudad de Medellín. Una característica que comparten estos desplazamientos consiste en su perpetrador: Grupos Armados Post Desmovilización de las AUC, que cumplen un estricto control territorial de diferentes barrios, localidades y comunas.⁴²

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)⁴³

En el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el hecho recurrente son los desplazamientos individuales: según la *Unidad Municipal de Atención y Reparación para las Víctimas* de Medellín, entre enero y noviembre de 2017, 1018 hogares declararon desplazamiento forzado intraurbano, lo que representa un incremento de 44% en relación con las declaraciones realizadas en el 2016, año en el cual fueron atendidos 707 núcleos familiares⁴⁴.

Ahora bien, dentro del universo antes descrito se incluyen las familias afectadas por cinco eventos de desplazamiento masivo, que nos muestran un actuar generalizado de

⁴¹ Sentencia T-834-14, Corte Constitucional de Colombia. 2014.

⁴² Cifras propias de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.

⁴³ José Manuel Hernández, Ricardo Andrés Ruiz Palacio. Formato de reporte de eventos 008, 009,014. Defensoría del Pueblo regional Antioquia. 2017.

⁴⁴ Informe Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín: Enero-Noviembre 2017, Página 3. Alcaldía de Medellín, Diciembre de 2017.

varios grupos ilegales. En el corregimiento de Altavista, por ejemplo, existe una disputa entre varios grupos (Los Chivos, Los Pájaros, Manzanares, Nuevo Amanecer) por el control territorial, ya que esta zona actúa como entrada y salida de estupefacientes al AMVA. Es menester relacionar que este control territorial es impuesto mediante amenazas a quienes reten o denuncien las actividades ilegales registradas en este lugar.

Es así como en el corregimiento de Altavista, según la *Unidad Municipal de Atención y Reparación para las Víctimas* de Medellín, se desplazaron 21 familias de enero a mayo de 2017. La Defensoría tuvo conocimiento en particular de una familia extensa que fue desplazada por el grupo conocido como “Los Pájaros”, ya que una lideresa denunció un asesinato cometido por uno de sus integrantes, a lo cual el grupo reaccionó disparando a un vehículo propiedad de la familia.

La disputa de esta zona, y los eventos de desplazamiento, corresponden a un ejercicio de consolidación de miedo generalizado en la población del corregimiento. Cabe anotar que la mayoría de estos grupos barriales están adscritos al Grupo Armado Post Desmovilización de las AUC “Autodefensas Gaitanistas de Colombia”, que buscan consolidar su control macro-regional del AMVA.

Respecto de la situación en Medellín, la *Unidad Municipal de Atención y Reparación para las Víctimas* aporta elementos importantes para la comprensión de la vulneración de derechos de la población desplazada, como se describe a continuación:

“Frente a los hechos asociados al desplazamiento forzado intraurbano en el año 2017; sobresale en mayor proporción la amenaza (830 hogares declaran este hecho), abandono y despojo de bienes muebles e inmuebles (65 hogares declaran este hecho), el intento de reclutamiento; este último, aunque no configura un hecho victimizante, 52 hogares refirieron a él recurrentemente como uno de los factores causantes de la expulsión; el homicidio (20 hogares declaran este hecho) y los delitos contra la libertad e integridad sexual (13 hogares declaran este hecho).

Para el 2017 la ocurrencia de estos cinco hechos victimizantes conexos al desplazamiento intraurbano, ha incrementado en relación con el año 2016; en mayor proporción despojo y abandono de bienes muebles e inmuebles (242%).

A propósito de este hecho, el Equipo de Atención y Reparación a Víctimas, durante el 2017 (enero-noviembre) ha recibido 35 solicitudes de protección jurídica de predios¹ de hogares que han sido despojados de sus propiedades o se han visto obligados a abandonarlos como resultado del desplazamiento².

Otros hechos que presentan mayor aumento para el 2017 son los actos terroristas, combates y hostigamientos (233%), tortura o tratos crueles (100%),

homicidio (82%), intento de reclutamiento (79%), amenaza (61%), y delitos contra la libertad e integridad sexual (18%).

Asimismo, es importante anotar que otros hechos como el reclutamiento y la desaparición forzada no han sido atendidos durante el 2017.”⁴⁵

Granizal, Bello, Antioquia⁴⁶

Esta zona se ha caracterizado por el control hegemónico de grupos armados ilegales, al punto que los mismos dirimen disputas, regulan el acceso a servicios básicos, controlan la comercialización de predios y cobran extorsiones.

La presencia dominante del actor armado y la ausencia de la oferta institucional aúnan los factores de violencia organizada y generalizada, causando que niños, niñas y adolescentes estén en peligro de ser víctimas de reclutamiento y utilización. En muchos sectores de Granizal y de la zona metropolitana de Medellín son usados como campaneros o como correos humanos para la venta de droga; estas situaciones hacen que el riesgo de desplazamiento en estos sectores aumente.

Bogotá

En Bogotá la ocupación de la tierra juega un papel importante, especialmente en la localidad de Usme, en donde varias familias desplazadas, asentadas en barrios no legalizados, sufren una condición de vulneración por parte de las instituciones, dado que su condición de desplazados no es tomada en cuenta por las autoridades locales por lo que las formas de interlocución están supeditadas únicamente a su condición como ocupantes de un barrio ilegal y no como víctimas.

Aunado a esto, el tráfico de tierras y la llegada de familias desplazadas recientemente, sumado a la falta de oferta institucional en el ámbito educativo, de servicios públicos y seguridad, impiden una estabilización económica eficaz y generan un escenario de riesgo. Por ejemplo, las grandes distancias por recorrer por parte de los niños, niñas y adolescentes (NNA) para llegar al colegio, generan que estén expuestos a la alta inseguridad de la zona y a las redes de microtráfico.

La Defensoría del Pueblo, a través de la Nota de Seguimiento No. 002-17 al Informe de Riesgo No. 006-15⁴⁷, alertó sobre la ampliación del control territorial por parte del Grupo Armado Post Desmovilización de las AUC Autodefensas Gaitanistas de Colombia -AGC-, definiéndolo como uno de los grandes controladores del microtráfico en las localidades

⁴⁵ Informe Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín: Enero-Noviembre 2017, Página 15. Alcaldía de Medellín, Diciembre de 2017.

⁴⁶ Informe trimestral profesionales en terreno, Casa de derechos, Bello vereda Granizal. Defensoría Regional Antioquia, 2017

⁴⁷ Nota de seguimiento 002-17 del informe de riesgo 006-15. Defensoría del Pueblo. 2017.

de Rafael Uribe, San Cristóbal y Usme. Cabe resaltar que “la convergencia de intereses entre agrupaciones locales y las estructuras armadas de los Grupos Armados Post Desmovilización de las AUC, trasciende la sola acumulación de rentas de la economía ilegal, y se concentra en el control de los territorios urbanos”⁴⁸, en ocasiones, mediante la compraventa de predios.

La presencia de grupos armados genera un ambiente de riesgo e inseguridad para aquellos que osen denunciar estas actividades ilegales. En la localidad de Usme se ha denunciado la creación de fronteras invisibles y el incremento de amenazas en contra de líderes, por lo cual ha generado que varios de ellos se desplacen forzosamente de los barrios donde intentan llevar a cabo su labor, como ha sido advertido por el Sistema de Alertas Tempranas.

Soacha

La legalización de los barrios comprende una buena parte de la problemática en Altos de Cazucá, en Soacha, un lugar con una de las mayores concentraciones de personas desplazadas de toda Colombia. Allí, la problemática gira alrededor de las formas de ocupación del territorio y la propiedad de la tierra, en lo cual tienen un rol importante “*Los Tierreros*”, personas dedicadas a apropiarse de tierras baldías para venderlas a las familias desplazadas que están llegando al territorio o que viven en él por medio del arrendamiento.

Esta situación en algunos momentos crea ciertas disputas territoriales entre vecinos, y entre vecinos y recién llegados; especialmente en el Sector 4 de Cazucá, en donde la comunidad está empezando a generar procesos comunitarios y ve con recelo los nuevos asentamientos en las fronteras de este sector⁴⁹.

Cali

El microtráfico está presente en otros escenarios urbanos como en la ciudad de Cali, en donde se presentan disputas por el control de las economías ilegales entre los Grupos Armados Post Desmovilización de las AUC denominados como Rastrojos y los Urabeños (nombre este último bajo el cual han sido conocidas las Autodefensas Gaitanistas de Colombia). Este conflicto se evidencia con más fuerza en las zonas más vulnerables de la ciudad, como lo son las comunas 14, 15, 20 y 21, zonas que no casualmente son ocupadas en su mayoría por población desplazada.

⁴⁸ Nota de seguimiento 002-17 del informe de riesgo 006-15. Defensoría del Pueblo. 2017.

⁴⁹ Información recaudada en el marco de la visita conjunta con ACNUR, Procuraduría General de la Nación, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo, el día 18 de septiembre al barrio Altos de Cazucá de Soacha.

La situación de conflicto generalizado en estas comunas de Cali hace que para las familias sea peligrosa cualquier interacción con sus vecinos, ya que cualquier persona puede funcionar de campanero o informante de uno u otro grupo. Esto impacta específicamente la cohesión social y las formas de economía cooperativa que se puedan llevar a cabo, y que podrían conducir a la estabilización social y económica. Así pues, muchas de estas familias sufren un proceso de re-victimización, ya que el miedo generalizado y las amenazas directas o panfletarias hacen que el nuevo desplazamiento dentro de la ciudad sea la única opción.

1.2.3. Dinámica de los Confinamientos

En el 2017 la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada registró 18 situaciones de confinamiento que afectaron a 59 comunidades y aproximadamente a 16.365 personas. Solamente en el departamento del Chocó se registraron 12 confinamientos (12.355 personas) que representan un 75% del total de la población confinada en el país, seguido del departamento de Cauca donde en su costa Pacífica se registraron 2 confinamientos que afectaron a 527 familias (1.836 personas); en el departamento del Valle del Cauca se presentaron 3 confinamientos en el Distrito de Buenaventura que afectaron a 254 familias y en el departamento de Antioquia, municipio de Cañasgordas se registró un confinamiento que afectó a 52 familias (260 personas).

Lo anterior, genera temor en las comunidades llevando a la vulneración de sus derechos, debido a que se ve afectada la movilidad de la población dejándolos desprovistos de los recursos mínimos para satisfacer sus necesidades básicas.

En algunos casos como en la región del Chocó, los confinamientos se dieron principalmente por las fuertes confrontaciones entre grupos armados, así como por el control de las vías fluviales, el establecimiento de retenes, la instalación de MAP/AEI, y el control del territorio. Es importante destacar que las situaciones de confinamiento afectan la seguridad alimentaria de las comunidades ya que se generan situaciones de desabastecimiento y restricciones para el acceso a los alimentos.

Así mismo, en algunos casos las situaciones de confinamiento derivan posteriormente en situaciones de desplazamiento forzado; de allí la necesidad de que se garantice una atención integral a los confinamientos a través de la presencia institucional, la entrega de alimentos y la construcción de albergues seguros para las comunidades, como factores de protección para prevenir los desplazamientos forzados.

La atención a los confinamientos plantea retos institucionales debido a las dificultades para acceder a los territorios, la movilización de alimentos y enseres para la atención y las garantías de seguridad para las comunidades; sin embargo, se requiere de manera urgente que se diseñe una estrategia adecuada para garantizar la atención de la población confinada.

1.3. GARANTÍA DEL DERECHO A RECIBIR ATENCIÓN HUMANITARIA

La Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada ha realizado seguimiento a la garantía del derecho de las víctimas de desplazamiento forzado a solicitar y recibir atención humanitaria, en cumplimiento del derecho fundamental al mínimo vital y teniendo en cuenta que se trata de una medida cuyo objetivo es mitigar necesidades básicas insatisfechas por la ocurrencia del hecho victimizante.

Así las cosas, el presente capítulo se pronunciará sobre el Informe Anual del Gobierno Nacional de la vigencia 2016, haciendo énfasis en cada una de las etapas de la atención humanitaria, y posteriormente se esbozarán consideraciones frente al informe de respuesta a las órdenes de la Corte Constitucional contenidas en el Auto 474 de 2017⁵⁰, todo lo anterior respecto al derecho a recibir atención humanitaria.

1.3.1. Pronunciamientos frente al Informe Anual del Gobierno Nacional

En el capítulo segundo denominado “COMPONENTE DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN”, el Gobierno Nacional indica las gestiones que ha realizado, en relación con el derecho a la subsistencia mínima y a la educación, analizando el índice de goce efectivo de derechos, el balance de la política pública en la garantía de los dos derechos mencionados y la evaluación de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Para referirse al derecho a la subsistencia mínima realiza una subdivisión agrupando sus gestiones en i) Atención Humanitaria Inmediata durante el 2016, ii) Atención Humanitaria del Primer Año brindada en el 2016, iii) Atención Humanitaria a población con Vulnerabilidades Altas en 2016, y iv) Atención Humanitaria a población con Vulnerabilidades Bajas durante el año 2016. Por lo tanto, se mantendrá la subdivisión y se realizarán las consideraciones frente a cada una de ellas.

1.3.1.1. Atención Humanitaria Inmediata (AHI)

De acuerdo a la información reportada en el Cuarto Informe Anual del Gobierno Nacional, de las 66.849 personas que presentaron declaración por desplazamientos forzados ocurridos durante el 2016, 14.284 personas recibieron AHI por la UARIV, sin embargo el Gobierno Nacional no presentó el índice total de víctimas de desplazamiento forzado que han recibido la AHI, toda vez que la Red Nacional de

⁵⁰ Unidad para las Víctimas: “Cuarto Informe Anual sobre los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de la política pública y el impacto de las medidas adoptadas para la garantía del Goce Efectivo de los Derechos de la Población Desplazada, Bogotá. Agosto de 2017” y “Alto Comisionado para la Paz y Alta Consejería para el Postconflicto, Informe Conjunto del Gobierno Nacional en el marco del Auto 474 de 2017. Bogotá. Noviembre de 2017.”

Información no cuenta con los datos sobre la entrega de esta ayuda por parte de los entes territoriales. Si bien el Gobierno argumenta que se están adelantando procesos de articulación y asistencia técnica para contar con esa información, es inadmisibles que después de 7 años de expedición de la Ley de Víctimas, se mencione que hasta ahora se está avanzando en la articulación, principalmente cuando es función de la Unidad para las Víctimas la coordinación del SNARIV.

En la información reportada por el Gobierno Nacional no se especifica la entrega de la AHI a las víctimas de desplazamiento forzado que declararon posteriormente por temor o miedo, y que en caso de encontrarse en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, tendrían derecho a recibir atención humanitaria. De igual manera, no se especifica en el informe si fue superada la falencia relacionada con las demoras cuando se activa el mecanismo de subsidiariedad, ni las dificultades de las Alcaldías municipales para gestionar los recursos y garantizar la entrega de las ayudas facilitadas por el orden nacional. Tampoco se indica la continuidad del apoyo de la Unidad para las Víctimas en la entrega de la atención humanitaria inmediata, ni las gestiones realizadas para agilizar la valoración y las notificaciones de la inclusión en el RUV, para evitar el aumento de la temporalidad en la que los entes territoriales deben entregar la AHI.

Así las cosas, en este aspecto no es posible valorar la superación del ECI pues no se cuenta con los datos precisos para la evaluación del mismo. Frente a la comparación con el comportamiento histórico, considera la Defensoría del Pueblo, que si bien esa contrastación permite evidenciar los avances, también se debe tener en cuenta que el derecho al mínimo vital debe ser garantizado para atender la etapa de urgencia que enfrenta la población con ocasión del desarraigo, y por lo tanto el nivel de cumplimiento debería haber alcanzado una cobertura del 100%.

Por otro lado, frente a la atención de los desplazamientos masivos ocurridos durante el 2017, es necesario manifestar que las recurrentes emergencias humanitarias ocurridas en la cuenca del Pacífico, han evidenciado las deficiencias de los planes y mecanismos de contingencia, la falta de planeación y la escasa disponibilidad de recursos de las Alcaldías para atender una crónica situación humanitaria. Además, la poca concurrencia de las gobernaciones y la persistencia del conflicto armado impiden dar garantías de seguridad a la población para el retorno, porque sus territorios han sido ocupados por grupos ilegales o son objeto de disputa y control.

Es de anotar que la mayoría de los municipios afectados por situaciones de desplazamientos masivos y confinamientos son de categoría 6, de manera que no cuentan con la capacidad para responder autónomamente a las emergencias, de manera que necesariamente se requiere que el Gobierno Nacional asuma la mayor parte de las acciones en prevención y atención; a este respecto, siguen presentándose dificultades para que algunas alcaldías realicen la respectiva solicitud al Departamento y al Gobierno Nacional para que se les apoye en aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad. En todo caso, en múltiples casos de desplazamiento masivo y de confinamiento conocidos por la Defensoría del Pueblo, se

presentó una respuesta tardía e inadecuada por parte de los entes territoriales y del Gobierno Nacional, lo cual implicó que la población viera afectado su derecho a la alimentación.

1.3.1.2. Atención Humanitaria del Primer Año

El Gobierno Nacional indicó que del total de 7.090.470 víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV a 31 de diciembre de 2016, 224.685 personas se encontraban dentro del primer año desde la ocurrencia del hecho; y a 200.519 personas les fue brindada la atención humanitaria por parte de la Unidad para las Víctimas. De éstas, a 170.249 se les dio la atención dentro de los tres (3) meses posteriores a la inclusión, y a 30.270 les fue entregada la ayuda dentro de los tres primeros meses de 2017 o en un tiempo superior debido a :

- i. La inclusión fue realizada durante los últimos meses de 2016 y por temas presupuestales fue atendida en vigencia 2017.
- ii. El hogar estaba siendo atendido por alguna estrategia de la Unidad para las Víctimas (atención humanitaria en especie, atención por subsidiariedad) en cuyos casos se debía esperar a que terminara la vigencia de la ayuda que el hogar estaba recibiendo para proceder a realizar el giro.
- iii. Inconsistencia en la información de identificación (cédulas inexistentes, persona fallecida, etc.), en cuyos casos se debía esperar a subsanar esta inconsistencia para realizar el giro.

El Gobierno Nacional considera que realizar la entrega de la atención humanitaria “en tiempos” es ponerla a disposición de la víctima dentro de los tres (3) meses siguientes a la inclusión, posición que no comparte la Defensoría del Pueblo, toda vez que tan pronto se realiza la inclusión en el RUV, el ente territorial deja de entregar la AHI y la Unidad de Víctimas debe realizar la entrega de la AHE (Atención Humanitaria de Emergencia), sin embargo si ésta última ayuda es entregada a los tres meses, se presenta un vacío en la atención que redunda en la vulneración del derecho al mínimo vital y en la imposibilidad de muchas víctimas de desplazamiento forzado de solventar sus necesidades básicas

Frente a los argumentos esbozados para sustentar la aplicación del giro en un término superior a los tres (3) meses, el Gobierno Nacional aduce problemas presupuestales, sin embargo, para la Defensoría del Pueblo es inaceptable esa explicación, teniendo en cuenta que en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional ha establecido que la ayuda humanitaria hace parte de aquellos derechos mínimos que siempre deben ser satisfechos por el Estado y que tiene que garantizarse sin perjuicio de las restricciones presupuestales.

Por otro lado, el Gobierno Nacional al sustentar las razones por las cuales la entrega se realiza después de los 3 meses de la inclusión, no señala la cantidad de personas que se encuentran en cada una de las situaciones, es decir, de las 30.270 personas desplazadas, i) ¿a cuántos no se les entregó por problemas presupuestales?, ii) ¿qué cantidad habían recibido otra ayuda de la Unidad? y iii) ¿cuántos presentaban inconsistencias en la información de identificación, principalmente cuando, como coordinadora del SNARIV, la Unidad para las Víctimas debería estar en la capacidad de resolver ágilmente este tipo de inconvenientes?

El Gobierno Nacional considera que las metas del 2016 subieron 50 puntos porcentuales por encima del cumplimiento histórico, observación que no demuestra la garantía del derecho al mínimo vital.

Ahora bien, el Gobierno Nacional considera que ha cumplido en un 89.24% su obligación de garantizar atención humanitaria para quienes se encuentren dentro del primer año a partir de la inclusión en el RUV, afirmación que no comparte la Defensoría del Pueblo, porque como fue expuesto anteriormente, la atención humanitaria debe ser entregada inmediatamente después de la inclusión en el Registro para evitar que las víctimas de desplazamiento forzado, al dejar de recibir la atención humanitaria inmediata, padezcan vacíos en la atención, los cuales pueden prolongarse durante 3 meses o más.

Aunado a lo anterior, no es evidente el cumplimiento del Gobierno Nacional a lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, cuando ordena que para el caso de las personas que se desplazaron dentro del último año y han solicitado la ayuda de emergencia, la Unidad para las Víctimas “debe estar al día en el trámite, la colocación y la entrega de los recursos. Lo anterior, porque esta ruta está pensada para paliar la situación de emergencia y vulnerabilidad que es producto de los días y meses que siguen al desplazamiento forzado. “Atención Humanitaria a población con vulnerabilidades altas

De acuerdo con lo indicado por el Gobierno Nacional, de las personas que solicitaron atención humanitaria durante el 2016, se evidenció que 786.545 se encontraban en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad en al menos uno de los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación de la subsistencia mínima; de los cuales a 779.539 se les realizó la colocación de la atención humanitaria. De ese último índice, a 751.643 se les realizó el giro de la atención humanitaria “en tiempos” y a 27.896 en un término mayor porque:

- i. En los primeros meses de 2016 no se contaba con el recurso para su entrega y se presentaron demoras en el pago.
- ii. La solicitud ingresó en los últimos meses de 2016 y fue atendida con atención humanitaria en vigencia 2017
- iii. El 0,89% corresponde a casos de víctimas que presentaron inconsistencias en la información de identificación por lo cual no fue posible realizar el giro de atención humanitaria en los tiempos establecidos.

La Corte Constitucional en el Auto 373 ordenó a la Unidad para las Víctimas, en el caso de personas en situación de desplazamiento con vulnerabilidades altas, estar al día en el trámite, la colocación y la entrega de los recursos, motivo por el cual la Defensoría del Pueblo considera que el nivel de cumplimiento en este aparte debería haber sido total, pues de acuerdo a las cifras incluidas en el Cuarto Informe Anual, 7.015 víctimas de desplazamiento forzado con vulnerabilidades altas, no recibieron la atención humanitaria.

Ahora bien, 786.545 personas recibieron el giro de atención humanitaria en tiempos, y si tomamos la referencia del apartado anterior, la expresión “en tiempos” podría significar dentro de los 3 meses siguientes a la solicitud, término que dista de lo ordenado por la Corte Constitucional al disponer que la ayuda humanitaria no puede interrumpirse de manera arbitraria cuando las personas se encuentran en una situación de urgencia extraordinaria, y garantizarla dentro de 3 meses causa una interrupción injustificada. Posteriormente el Gobierno Nacional indica que a 27.887 personas, les entregaron en un lapso superior a los 3 meses nuevamente excusándose en problemas presupuestales.

Siguiendo los argumentos esbozados, no es claro determinar que el Gobierno Nacional ha avanzado en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en lo que respecta a la entrega de atención humanitaria a víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en situación de vulnerabilidad alta.

1.3.1.3. Atención Humanitaria a población con vulnerabilidades bajas

El Informe Final del Gobierno Nacional indica que durante la vigencia del 2016, 700.661 víctimas de desplazamiento forzado presentaron carencias graves o leves en alguno de los componentes de la subsistencia mínima, y a 700.651 se les realizó el giro correspondiente a la atención humanitaria dentro de los 3 meses posteriores a la solicitud.

En ese sentido, el Gobierno Nacional considera que el nivel de cumplimiento es del 100%, sin embargo la Defensoría del Pueblo considera que se debió separar la información relacionada con las personas que presentaron carencias graves, de quienes tienen carencias leves, toda vez que no se encuentran en una misma situación de vulnerabilidad.

En conclusión, frente a este grupo poblacional, el Gobierno Nacional tampoco ha cumplido con las órdenes proferidas en el Auto 373 de 2016, *“en relación con las solicitudes de quienes fueron catalogados con vulnerabilidades bajas, la Unidad para las Víctimas debe estar al día en el trámite de solicitud (valoración, y cuando sea el caso,*

información al solicitante acerca de las fechas y los montos que recibirá); no podrán presentarse retrasos superiores a los tres meses para la colocación y la entrega de los recursos, y el porcentaje de la población que se encuentra en este retraso no puede superar la tercera parte de las solicitudes elevadas.”

Para finalizar es necesario advertir que en ninguna de las situaciones planteadas, i) Atención Humanitaria Inmediata durante el 2016, ii) Atención Humanitaria del Primer Año brindada en el 2016, iii) Atención Humanitaria a población con Vulnerabilidades Altas en 2016, y iv) Atención Humanitaria a población con Vulnerabilidades Bajas durante el año 2016, se suministraron mayores datos frente a la entrega de la atención humanitaria, por ejemplo, ¿cuántas entregas se realizaron?, ¿cuánto tiempo transcurrió entre la solicitud de la ayuda y la fecha en que se realizó la colocación del giro?, ¿qué cantidad de personas manifestaron su inconformidad por el valor del giro?, y ¿cuál es el número de casos en los cuales la identificación de carencias no corresponde con la situación real del núcleo familiar?, permitiendo inferir que el Gobierno Nacional considera cumplida su obligación de entregar atención humanitaria, simplemente con el hecho de realizar la colocación de un giro.

1.3.2. Pronunciamientos frente a la respuesta del Gobierno Nacional al Auto 474 de 2017

El doctor RODRIGO RIVERA, en su condición de Alto Comisionado para la Paz y el doctor RAFAEL PARDO RUEDA, en su calidad de Alto Consejero para el Postconflicto, el 16 de noviembre de 2017 remitieron a la Corte Constitucional el informe conjunto que da respuesta a los interrogantes formulados en los numerales 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 13.1, 14.1, 14.2, 14.3 y 14.4 del Auto 474 de 11 de septiembre de 2017.

Dicho informe contiene insumos generados por las entidades que tienen la competencia funcional respecto a cada uno de los interrogantes, además del Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social y la Unidad para las Víctimas.

Analizados los argumentos planteados, la primera consideración que se permite realizar la Defensoría del Pueblo se relaciona con el reconocimiento a lo largo del Acuerdo Final, de los avances existentes frente a los derechos de las víctimas, y que su implementación se liderará y ejecutará aprovechando al máximo la institucionalidad existente, y reconociendo las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

No obstante, es importante advertir que desde la expedición de la Ley 387 de 1997, el Estado Colombiano ha realizado muchos y variados ajustes para avanzar en la asistencia y atención de las víctimas de desplazamiento forzado y después de transcurridos 20 años desde que fue proferida y, 6 años desde la expedición de la Ley 1448 de 2011 a la fecha continúan las falencias en la coordinación de las entidades pertenecientes al SNARIV. La Unidad para las Víctimas ha manifestado en reiteradas

oportunidades la falta de presupuesto para cumplir con sus obligaciones y si bien la Corte Constitucional ha realizado una tarea importante en el seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, plantea retos que hasta el momento el Estado Colombiano no ha tenido la posibilidad de alcanzar de manera plena.

Por lo expuesto, para implementar el Acuerdo de Paz aprovechando la institucionalidad existente, se debe partir de las falencias en el funcionamiento de la misma y la necesidad de realizar mayores ajustes que permitan cumplir con la normatividad vigente, los pronunciamientos de la Corte Constitucional y lo dispuesto en el Acuerdo de Paz.

Ahora bien, en el Punto 5 se establece que *“el fin del conflicto y la implementación de las reformas que surjan del Acuerdo Final, constituyen la principal garantía de no repetición (...)”*; sin embargo, en lo corrido del año 2017 se presentaron 51 eventos de desplazamientos masivos. Visto lo anterior, las garantías de no repetición deben ser revisadas, pues continúan ocurriendo emergencias humanitarias y ha aumentado el número de personas que padecen confinamiento en sus territorios.

En lo relacionado con el principio de reparación de las víctimas contenido en el Punto 5 del Acuerdo, es necesario tener en cuenta que durante el 2017 la Unidad para las Víctimas entregó indemnizaciones administrativas exclusivamente a la población desplazada que había iniciado el proceso en años anteriores, absteniéndose de entregar indemnizaciones a quienes, durante el año en curso, les fue suspendida la atención humanitaria, y quienes en cumplimiento de la política pública de atención a las víctimas de desplazamiento forzado, debían realizar el tránsito a las medidas de reparación. Así las cosas, quienes a juicio de la Unidad para las Víctimas superaron su situación de vulnerabilidad y por lo tanto no serían beneficiarios de atención humanitaria, entraron en una fase de desatención, rompiéndose el hilo conductor entre las medidas de atención y asistencia, y las medidas de reparación, situación que se ve agravada por las falencias en la implementación de las medidas de estabilización social y económica.

Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo se cuestiona sobre la real posibilidad de construir una paz estable y duradera cuando existe un vacío entre la suspensión de la atención humanitaria y las medidas de reparación debido a que la entidad encargada de cumplir con la obligación de entregar las sumas correspondientes a la indemnización administrativa, no cuenta con los recursos necesarios para cumplir con ella.

1.4. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

El presente apartado estará centrado en el análisis del Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016⁵¹, presentado en agosto de 2017, exponiendo las consideraciones de la Defensoría del Pueblo respecto de una parte de los análisis, valoraciones y afirmaciones realizadas en dicho documento.

1.4.1. Consideraciones respecto de la medición del Goce Efectivo de los Derechos a la vida, libertad e integridad

1.4.1.1. Medición del Goce Efectivo del Derecho a la vida

Para la medición del indicador del derecho a la vida, en el Informe del Gobierno Nacional⁵², se menciona que la tasa de homicidios se establece a partir de las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal, cuyo “objetivo principal (es) la identificación de cadáveres sometidos a necropsia médico legal.”⁵³. Tomar exclusivamente este reporte para la medición del Derecho a la vida, es en principio problemático en la medida en que dicho sistema implica posiblemente un subregistro respecto de casos de asesinatos que se presentan en zonas rurales aisladas, a donde no llegan los médicos forenses a realizar el respectivo peritaje (especialmente en comunidades negras e indígenas de difícil acceso y/o ubicadas en zonas de fuerte presencia de actores armados ilegales).

Así mismo, es preciso mencionar aquellos casos en los cuales las autoridades competentes se rehúsan a realizar el levantamiento de cadáveres, como ha venido sucediendo en el Bajo Atrato durante los últimos años⁵⁴. Habida cuenta de esta realidad, y que precisamente es en las comunidades de difícil acceso en donde se presenta el mayor nivel de victimización y revictimización, el indicador debería ser complementado con la información que la UARIV conoce, o debería conocer, en el normal desarrollo de sus funciones, sobre situaciones de vulneración del derecho a la vida, para efectos de contar con información más precisa, particularmente en el plano regional.

⁵¹ Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017. Páginas 107-109

⁵² Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017. Páginas 107-109

⁵³ Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017. Página 107.

⁵⁴ ver en los anexos, los oficios de casos concretos.

1.4.1.2. Medición del Goce Efectivo del Derecho a la libertad

En el Informe se afirma que⁵⁵: “De acuerdo con lo establecido en el Auto 373 de 2016, el umbral para el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional proviene de la comparación frente a la tasa nacional de secuestro.”⁵⁶. Dicho planteamiento no es adecuado, pues en ningún momento el Auto 373 de 2016 establece que el umbral para el levantamiento del ECI se establezca de dicha forma.

De hecho, esta medición es contraria a la que había realizado previamente el Gobierno Nacional en el Informe en Respuesta al Auto 298 de 2015, el cual es citado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, en los siguientes términos: “Respecto del derecho a la libertad: “el 94,8% de las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) no ha sufrido privación de su libertad después del desplazamiento, es decir, que dichas víctimas no han sufrido privación de su libertad o no han sido víctimas de secuestro, reclutamiento de NNA, desaparición forzosa o confinamiento”. ”⁵⁷.

Dicha medición de libertad planteada en el Informe en respuesta al Auto 298 de 2015 era restrictiva pues no abordaba todos los factores que vulneran el derecho a la libertad, pero resulta preocupante que en el Informe en Respuesta al Auto 373 de 2016 se pretenda disminuir la medición del Goce Efectivo del Derecho a la Libertad a su mínima expresión, sin exponer ningún tipo de sustento constitucional y jurídico, y aún más grave sustentándolo de manera no ajustada a lo establecido en la jurisprudencia expresada en el Auto 373 de 2016.

Ahora bien, respecto de la definición de la medición del IGED (Indicadores de Goce Efectivo de Derechos) a la libertad, resulta pertinente retomar algunos elementos planteados en la Sentencia C-879-11. En dicha jurisprudencia, la Corte Constitucional ha establecido que: “Al igual que la dignidad humana y la igualdad, la libertad tiene una naturaleza polivalente en el ordenamiento jurídico colombiano, pues se trata de manera simultánea de un valor, un principio y a su vez muchos de sus ámbitos específicos son reconocidos como derechos fundamentales plasmados en el texto constitucional.”⁵⁸

En desarrollo de lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que: “Este triple carácter de la libertad en el ordenamiento constitucional colombiano se sintetiza en la sentencia C-176 de 2007 en los siguientes términos: “*la libertad constituye un presupuesto fundamental para la eficacia de los demás derechos y el instrumento “primario” del ser humano para vivir en sociedad. Por esta razón, el constituyente no sólo otorgó a la libertad el triple carácter: valor (preámbulo), principio que irradia la*

⁵⁵ Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017. Páginas 109-112

⁵⁶ Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017. Página 110.

⁵⁷ Auto 373 de 2016, Página 170.

⁵⁸ Sentencia C-879-11.

acción del Estado (artículo 2º) y derecho (artículo 28), sino que diseñó un conjunto de piezas fundamentales de protección a la libertad física de las personas que aunque se derivan de ella se convierten en garantías autónomas e indispensables para su protección en casos de restricción.”⁵⁹

Posteriormente, se realiza una mirada en mayor profundidad respecto de los derechos fundamentales que se derivan de los artículos 24 y 28 de la Constitución, resaltando la importancia de la libertad de locomoción, la libertad personal y la inviolabilidad de domicilio. Al respecto, se trae a colación lo establecido en la Sentencia C-024 de 1994: “[l]a norma constitucional parte pues del principio general de que toda persona es libre y que tiene derecho a la inviolabilidad de su domicilio. Por libertad personal a nivel constitucional debe entenderse la ausencia de aprehensión, retención, captura, detención **o cualquier otra forma de limitación de la autonomía de la persona**. Y por inviolabilidad de domicilio se entiende en general el respeto a la casa de habitación de las personas, lo cual muestra que el concepto de domicilio a nivel constitucional no corresponde a su acepción en el derecho civil.”⁶⁰ (Negrillas fuera de texto original).

En vista de lo anterior, la conclusión a la cual llega el Gobierno Nacional no corresponde a la realidad de la vulneración del derecho a la libertad de la población desplazada, toda vez que reduce el contenido y el alcance del derecho a la libertad, desconociendo los preceptos constitucionales y jurisprudenciales en la materia.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo se permite recomendar que el Indicador de Goce Efectivo del Derecho a la libertad de la población desplazada sea medido, como mínimo, a partir de la comisión de las siguientes conductas y/o delitos, toda vez que, como se ha explicado, estas expresan la vulneración del contenido esencial del derecho:

- Privación arbitraria de la libertad (Artículo 28 CP, Sentencia C-024-94, Sentencia C-879-11).
- Secuestro.
- Reclutamiento de NNA.
- Desaparición Forzada.
- Confinamiento (Libertad de locomoción/Libertad de circulación: Artículo 24 CP, Sentencia T-518-92, Sentencia C-741-99, Sentencia T-150-95 y Sentencia C-879-11).
- Restricciones a la movilidad (libertad de locomoción/Libertad de circulación: Artículo 24 CP, Sentencia T-518-92, Sentencia C-741-99, Sentencia T-150-95 y Sentencia C-879-11).
- Inviolabilidad del domicilio (Artículo 28 CP, Allanamientos y registros sin orden judicial).

⁵⁹ Sentencia C-879-11.

⁶⁰ Sentencia C-024 de 1994, citada en la Sentencia C-879-11.

Las conductas y/o delitos expuestos constituyen también una vulneración del derecho fundamental a la dignidad humana, derecho este que resulta de la mayor relevancia para sustentar las condiciones mínimas que deben contener los IGED para los derechos a la libertad y a la integridad.

1.4.1.3. Medición del Goce Efectivo del Derecho a la integridad

Al igual que con la medición del IGED a la libertad, en lo que respecta al derecho a la Integridad el Gobierno Nacional⁶¹ realiza una reducción inadecuada e injustificada del contenido y alcance de este derecho fundamental.

Nuevamente se recurre, de manera errónea a sustentar dicha reducción en el Auto 373 de 2016, cuando en la página 113 del Informe del Gobierno Nacional de Agosto de 2017 se afirma que: "De acuerdo a los establecido en el Auto 373 de 2016, el umbral para el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional, está dado por la comparación frente a la tasa nacional de delitos contra la integridad sexual.". Vale decir al respecto que en el Auto 373 de 2016 no está consignado el término "integridad sexual".

Cabe resaltar que aquí también se presenta una reducción de las causales que generan la vulneración del derecho a la integridad, en relación con lo afirmado por el Gobierno Nacional en el Informe en respuesta al Auto 298 de 2015, tal y como quedó consignado en el Auto 373/16: "En materia del derecho a la integridad: "el 98,1% de las personas no ha sido víctima de acciones que atenten contra su integridad personal después del desplazamiento (tortura, explosión de minas antipersonal o violencia sexual)".⁶²

Dicha definición de integridad establecida en la respuesta al Auto 298 de 2015, era en todo caso excesivamente restringida, por lo cual es necesario nuevamente poner de presente la definición del contenido y alcance del derecho a la integridad conforme a lo establecido por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional:

"En cuanto a la integridad personal, valor cuya jerarquía es cercana a la de la vida y cuyas violaciones casi siempre la ponen en peligro, se relaciona con la preservación del sujeto en sus componentes físicos, sicológicos y espirituales, los cuales se hallan integrados en un conjunto armónico que justamente constituye la esencia del ser humano. Tales elementos y el todo resultante de su articulación deben permanecer inalterados por agresiones, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, ataques y lesiones, por acción u omisión de autoridades o particulares."⁶³

⁶¹ Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017. Páginas 112-114

⁶² Auto 373/16, página 170.

⁶³ Sentencia SU-200-97. Ver también, Sentencia C-143-15.

Toda vez que el contenido y alcance del derecho fundamental a la integridad personal, así como su estrecha vinculación con el derecho fundamental a la dignidad humana, están claramente definidas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se requiere necesariamente ajustar el Indicador del Goce Efectivo del Derecho, identificando, cuando menos, las siguientes conductas/delitos que atenten contra la dimensión física, psicológica y moral/espiritual de las personas y comunidades desplazadas forzosamente:

- Violencia sexual y delitos contra la integridad sexual.
- Agresiones.
- Torturas.
- Tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Ataques y lesiones.

1.4.2. Consideraciones respecto del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP)

Ninguno de los tres indicadores sectoriales planteados para el caso de la UNP⁶⁴ permite evaluar la oportunidad de la respuesta institucional de esta entidad, en la medida en que no se determina claramente, por ejemplo, los tiempos que transcurren entre: 1) La solicitud de protección; 2) La elaboración del estudio de nivel de riesgo por parte del CTRAI (Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información); 3) La valoración del riesgo por el GVP; 4) La evaluación de cada caso y la adopción de medidas en CERREM; 5) La emisión del acto administrativo mediante el cual se aprueban o niegan las medidas de protección; y 6) La efectiva implementación de las medidas de protección aprobadas.

⁶⁴ **Primer Indicador Sectorial de Protección:** “(Número de solicitudes de protección individual de la población víctima descrita en el numeral 9 del Decreto 1066 de 2015 activadas para Estudio de Riesgo durante la vigencia 2016 / Total de solicitudes de protección individual de la población víctima descrita en el numeral 9 del Decreto 1066 de 2015 recibidas que cumplieron con los requisitos conforme a lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015 durante la vigencia 2016.) *100%.”. Ver en Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017, Anexo Técnico Medición 4 – IGED Sectoriales UNP.

Segundo Indicador Sectorial de Protección: “(Número estudios de nivel de riesgo finalizados con ponderación durante la vigencia 2016 de la población desplazada / Total de estudios de nivel de riesgo con cumplimiento de requisitos del Decreto 1066 de 2015 durante la vigencia 2016 de la población desplazada) *100%.”. Ver en Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017, Anexo Técnico Medición 4 – IGED Sectoriales UNP.

Tercer Indicador Sectorial de Protección: “(Número de personas desplazadas con ponderación de nivel de riesgo Extraordinario y/o Extremo con medidas de protección materiales aprobadas por acto administrativo durante la vigencia 2016. /Total de personas desplazadas validadas con ponderación de nivel de riesgo Extraordinario y /o Extremo durante la vigencia 2016.) *100%.”. Ver en Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017, Anexo Técnico Medición 4 – IGED Sectoriales UNP.

Los indicadores no permiten medir la efectividad de las medidas de protección aprobadas, en la medida en que no se abordan mediciones en términos de solicitudes de protección (no aprobadas, en proceso de aprobación, en proceso de implementación o efectivamente implementadas), vs. Personas solicitantes afectadas por ataques contra su integridad.

Respecto del “Proceso de medición IGED – Segundo Sectorial Protección”, no se entiende por qué se afirma que la ejecución de estudios de nivel riesgo fue del 100%⁶⁵, si se tiene en cuenta que durante 2016 realizaron 686 estudios, pero anteriormente se afirmó que en ese mismo año se recibieron 946 solicitudes⁶⁶; en tal sentido, habría 260 solicitudes de protección sobre las cuales no se realizó el estudio de nivel de riesgo, que corresponderían aproximadamente al 27,5% del total.

Ahora bien, la Defensoría del Pueblo observa que se siguen presentando una serie de falencias en la respuesta institucional por parte del Programa de Protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección, como se enumera a continuación:

- En múltiples oportunidades se ha negado la implementación de Medidas de Protección de Emergencia, solicitadas por intermedio de la Defensoría del Pueblo: a pesar de la solicitud expresamente realizada, la UNP realiza el trámite ordinario sin dar cuenta de las razones o argumentos que sustentaron la decisión de no adoptar medidas de emergencia.
- Casos en los cuales no se valora el riesgo de manera adecuada, lo cual se traduce en que se determine un nivel de riesgo que no corresponde a la realidad, y por ende no se adoptan medidas adecuadas de protección, de manera que las medidas adoptadas no logran prevenir ataques posteriores, como se ha documentado en el Informe de Riesgo No. 010-17 y en la AT No. 026 de 2018, así como en casos atendidos por las Defensorías Regionales.
- Casos en los cuales se presentan tiempos prolongados (seis meses a un año) entre el momento de la solicitud de protección y la efectiva adopción de medidas de protección; esto, en los casos en que se valora adecuadamente el riesgo, puesto que cuando no se realiza un estudio de riesgo adecuado, se requiere realizar un nuevo estudio, lo cual implica varios meses más.
- Falencias en la implementación de algunos de los esquemas aprobados, especialmente en lo que se refiere a los vehículos (inadecuados para las condiciones del terreno), o respecto de dificultades con los viáticos de los escoltas, lo cual implica que los protegidos deben asumir gastos que le corresponde a la institución.

⁶⁵ Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017. Página 125.

⁶⁶ Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017. Página 123.

- En términos generales, las medidas de protección carecen de territorial. Esta situación se ilustra en el caso reciente del asesinato del señor Mario Manuel Castaño Bravo, a quien se le asignó un esquema duro de protección compartido con otro líder. Sólo se les prestaba seguridad en las horas del día, a pesar de que la noche es justamente el momento de mayor vulnerabilidad para las personas amenazadas, y especialmente si viven en zona rural como era el caso del señor Castaño Bravo.
- Salvo contadas excepciones, la UNP no concurre a los territorios en los cuales se presenta un número importante de amenazas a líderes para facilitar el acceso al programa, sino que insiste en esperar que se envíen las solicitudes para poder hacer presencia en los municipios y sus zonas rurales. Se requiere a este respecto que la UNP asuma la disposición de facilitar el acceso al programa de protección mediante la presencia en aquellos municipios y territorios que presentan problemáticas significativas de amenazas. Así mismo, la débil presencia de la UNP en los territorios es una de las causas que explica que tengan tantas dificultades para establecer comunicación con las personas solicitantes de protección.
- En lo que respecta a la ruta de protección colectiva, esta funciona básicamente por oferta: la UNP cuenta con capacidad institucional para atender no más de 20 casos al año, de manera que si se realizan 100 solicitudes colectivas de protección colectiva, sólo se atenderán el 20%. En todo caso, persiste el desconocimiento sobre la ruta de protección colectiva entre las comunidades en riesgo.

1.4.3. Consideraciones en materia de prevención

Como bien lo dice el Informe del Gobierno Nacional, “La respuesta estatal todavía no permite subsanar las situaciones de riesgo que se están presentando en amplias regiones del país. Lo anterior, como resultado de los rezagos que persisten en la ejecución de los Planes Integrales de Prevención y Protección, así como en su articulación con los planes de desarrollo municipal y departamental, que se acentúan en aquellas entidades territoriales débiles en materia administrativa, presupuestal e institucional.”⁶⁷ Esta situación, descrita para el año 2016, subsiste para el año 2017, toda vez que los riesgos no sólo no se han mitigado, sino que por el contrario asistimos a un agravamiento de los mismos en múltiples regiones del país.

Una de las problemáticas que dificultan un adecuado diseño e implementación de una política de prevención, es la precaria presencia en las zonas de riesgo por parte de las instituciones gubernamentales del nivel nacional: en el mejor de los casos, las

⁶⁷ Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, agosto de 2017. Página 134.

instituciones civiles del nivel nacional llegan a las cabeceras municipales, y esto generalmente sólo ocurre cuando la situación de vulneración de derechos llega a niveles de crisis humanitaria o formas extremas de violencia; la presencia directa de las instituciones civiles del nivel nacional en zonas rurales alejadas y en alto riesgo es prácticamente nula. Si bien en 2017 se hicieron algunos esfuerzos por parte de algunas instituciones, la presencia en zonas rurales sigue siendo marginal, de manera que la paz territorial por ahora no pasa de ser un enunciado.

Cabe resaltar la disposición del Ministerio del Interior de convocar una sesión del Subcomité Nacional de Prevención y Protección a comienzos del 2017 para revisar y adoptar medidas respecto de la situación en Chocó. Sin embargo, a pesar de esta disposición, en concreto no se lograron impactos significativos en materia de prevención, protección y atención en el Chocó. Esto, a pesar de haber realizado una sesión territorial en Istmina y una comisión al Bajo Atrato. Lamentablemente, las gestiones del Ministerio del Interior no se han traducido en cambios relevantes en las prácticas y gestiones institucionales de ninguna de las entidades competentes encargadas de garantizar la vida, libertad, integridad y seguridad de la población, o de atender a las víctimas: Fuerzas Militares, Policía Nacional, UNP, Alcaldías, Gobernaciones, UARIV, continuaron respondiendo prácticamente de la misma forma en que lo venían haciendo en el año 2016.

En este sentido, caso emblemático y uno de los ejemplos más claros respecto de las falencias estructurales de la política pública de prevención y protección, es la situación de vulneración de derechos y riesgo en la subregión del Bajo Atrato (municipios de Riosucio y Carmen del Darién, Chocó). Esta zona ha tenido una notable visibilidad nacional e internacional⁶⁸ desde que se inició la crisis humanitaria en el año 1996, lo cual a su vez ha redundado en un mayor nivel de atención institucional en comparación con otras subregiones. Desde finales de los noventa, en el Bajo Atrato cabe resaltar las siguientes acciones judiciales, institucionales y no estatales, mediante las cuales se re ha requerido la protección de las comunidades:

- Otorgamiento de Medidas cautelares y provisionales por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para los casos de los Consejos Comunitarios de Cacarica, y de Curbaradó y Jiguamiandó, respectivamente.
- La subregión en su conjunto y casos específicos han sido objeto de múltiples pronunciamientos y referencias por parte de la Corte Constitucional⁶⁹.

⁶⁸ Aunque es importante aclarar que una parte de la subregión ha tenido alta visibilidad (específicamente las cuencas de los ríos Curbaradó, Jiguamiandó y Cacarica), mientras que otras cuencas y comunidades no han tenido el mismo nivel de acompañamiento y atención, como es el caso de las cuencas de los ríos Salquí, Truandó y Domingodó. En los casos de Pedeguita Mancilla y La Larga Tumaradó, su visibilidad inició hace aproximadamente seis años.

⁶⁹ Autos 004 y 005 de 2009, Auto 222 de 2009, Sentencia T-069 de 2010, Auto del 18 de Mayo de 2010, Auto 045 de 2012, Auto 299 de 2012, Auto 373 de 2016, Sentencia T-622 de 2016, Auto 504 de 2017, Auto 266 de 2017, para sólo mencionar una parte de la jurisprudencia.

- Una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos al Estado Colombiano en el caso Operación Génesis Vs. Colombia, en favor de las comunidades negras de Cacarica.
- Se han ordenado medidas cautelares por parte del Juez Primero Civil Especializado de Restitución de Tierras de Quibdó y de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia, en favor de los territorios colectivos de La Larga Tumaradó⁷⁰ y Pedeguita Mancilla⁷¹, respectivamente.
- Medidas cautelares ordenadas por el Juez Primero Civil Especializado de Restitución de Tierras de Quibdó en favor del Resguardo Indígena Urada Jiguamiandó⁷².
- El acompañamiento y la atención a las comunidades por parte de la Defensoría del Pueblo, documentando y advirtiendo la situación de riesgo, y realizando gestiones ante las entidades competentes.
- El acompañamiento de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, y de organismos internacionales, que ha contribuido a la denuncia, visibilización y exigibilidad de derechos de las comunidades.

A pesar de todo ello, en septiembre de 2015 se inició un nuevo ciclo de crisis humanitaria en el Bajo Atrato, con ocasión de las incursiones de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y del Ejército de Liberación Nacional. Esta situación de crisis humanitaria persiste hasta el presente, y ha continuado agravándose. Esto, a pesar de la emisión de un Informe de Riesgo y cinco Notas de Seguimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo; así mismo, cabe mencionar que entre septiembre de 2015 y diciembre de 2017, la Defensoría del Pueblo ha enviado no menos de 66 oficios (tan sólo respecto del riesgo colectivo en las cuencas de los ríos Cacarica, Salaquí, Truandó, Domingodó, y Jiguamiandó), a las entidades competentes del orden local, regional y nacional, advirtiendo los paulatinos avances de los actores armados ilegales y el riesgo que ello implica, y solicitando la adopción de medidas urgentes de prevención, protección y atención; al sumar los oficios enviados para los casos de La Larga Tumaradó, Pedeguita Mancilla y Curbaradó de los últimos cuatro años, se llega a una cifra que supera las 130 comunicaciones oficiales. Dichas advertencias, no han sido atendidas de manera adecuada y oportuna por parte de las entidades competentes, lo cual se ha traducido en graves padecimientos para la población, incluyendo asesinatos y muertes violentas de reclamantes de tierras y civiles en medio de combates y afectadas por MAP/MUSE/AEI, al tiempo que gran parte de las comunidades negras del Truandó se encuentran desplazadas fuera de sus territorios.

El Ministerio del Interior asumió en 2014 el compromiso de construir un Plan Subregional de Prevención y Protección para el Bajo Atrato, del que a la fecha no se conoce el primer documento borrador.

⁷⁰ Solicitadas por la Unidad de Restitución de Tierras y la Defensoría del Pueblo, fueron ordenadas mediante Auto 00181 del 12 de diciembre de 2014.

⁷¹ Solicitadas por la Defensoría del Pueblo y ordenadas mediante Auto del 25 de junio de 2015.

⁷² Solicitadas por la URT y ordenadas mediante Auto 0114 del 27 de octubre de 2017.

1.5. CONCLUSIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, DINÁMICAS DE DESPLAZAMIENTO Y ATENCIÓN HUMANITARIA

De lo expuesto en el presente capítulo, se puede concluir que:

- Se observa por parte de la Defensoría del Pueblo una clara dinámica de fortalecimiento y expansión de los diferentes grupos y actores armados ilegales, particular aunque no exclusivamente, de las AGC, el ELN y el EPL, lo cual ha implicado la continuidad de la vulneración de derechos de la población desplazada, bajo múltiples formas de revictimización. Al mismo tiempo, se observa que las “disidencias” de las FARC-EP tienen una presencia significativa en determinadas regiones del país, de manera que persiste la vulneración de derechos contra las comunidades que están en sus zonas de influencia.
- Se evidencia que la región del pacífico es la más afectada por las expresiones más extremas del conflicto armado, ya que se presenta el mayor número de desplazamientos masivos y confinamientos, siendo los más afectados los departamentos de Chocó, Nariño y Valle del Cauca (especialmente el Distrito de Buenaventura).
- Se ha identificado el desarrollo de acciones contrainsurgentes por parte de grupos paramilitares, lo cual es preocupante en la medida en que se prevé que se incremente la confrontación entre estos grupos y grupos guerrilleros, lo cual implicaría el incremento de los riesgos de desplazamiento forzado y confinamiento.
- La fragilidad del proceso de negociación entre el Gobierno y el ELN, podría derivar en un eventual rompimiento y la consecuente acción militar contra este grupo armado ilegal, situación que así mismo podría generar nuevos escenarios de confrontación y riesgos para la población de zonas de influencia de este grupo guerrillero.
- El departamento de Nariño sufrió en los municipios de Tumaco, Santa Bárbara de Iscuandé, Barbacoas, Mosquera y Magüí Payán, una fuerte ola de violencia a raíz de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, debido a que en esta zona se concentran en gran parte del territorio cultivos de uso ilícito, lo cual ha generado disputas, confrontaciones armadas y nuevos ciclos de desplazamiento forzado.
- Se evidencia la necesidad de atender de manera efectiva los eventos de confinamiento, en la medida en que se requiere que el Gobierno Nacional materialice lo dispuesto en la Resolución 0171 de 2016 donde se dispone lo necesario para la atención de los confinamientos.

- La proliferación de grupos armados ilegales de todo tipo en contextos urbanos y la amenaza constante a cualquier forma de liderazgo barrial son producidos principalmente por el interés de Grupos Armados Post Desmovilización de las AUC en ejercer un control territorial de las ciudades; sin embargo, ante la imposibilidad de tener hombres y mujeres en todas las ciudades, se generan alianzas estratégicas y confabulaciones entre organizaciones ilegales, que configuran una estructura piramidal dentro de los grupos armados y grupos subsidiarios.
- La necesidad de tierras por parte de las nuevas familias víctimas de desplazamiento se convierte en un producto de alta demanda en las periferias de las ciudades, por lo tanto, los grupos armados que controlan el territorio también buscan controlar la propiedad de la tierra o por lo menos generar una renta fija sobre esta, tributando seguridad, servicios públicos o arrendamiento; en consecuencia se genera un alto riesgo de desplazamiento para la población que no acepte las condiciones que estos grupos imponen.
- No es posible evaluar la superación del ECI en lo relacionado con la entrega de la atención humanitaria inmediata, toda vez que el Gobierno Nacional no cuenta con el total de la población desplazada que recibió esta ayuda, tanto por los entes territoriales como por el nivel nacional; y en ese orden de ideas, la Defensoría del Pueblo recomienda al Gobierno Nacional realizar las gestiones pertinentes para lograr recabar la información relacionada con la cantidad de víctimas de desplazamiento forzado que recibieron AHI, y contrastar ésta información con el número de eventos de desplazamiento masivo y la continuidad de la ayuda hasta la inclusión en el Registro Único de Víctimas para así determinar si existen las condiciones para dar por superado el ECI frente a la AHI.
- La Defensoría del Pueblo tiene objeciones frente a la manera como el Gobierno Nacional considera que cumple su obligación de entregar atención humanitaria cuando realiza la colocación del giro durante los 3 meses siguientes a la inclusión en el RUV, y por lo tanto recomienda a la Unidad para las Víctimas realizar la entrega tan pronto se realiza la inclusión en el RUV, evitando periodos de desatención.
- No es evidente el cumplimiento de la Unidad para las Víctimas de lo ordenado en el Auto 373 de 2016, respecto a estar al día en la colocación y la entrega de los recursos a las personas que se desplazaron dentro del último año y han solicitado ayuda de emergencia, y a quienes presenta vulnerabilidades altas, por lo tanto la Defensoría del Pueblo recomienda que se analicen las razones de diseño institucional que impiden cumplir éstas órdenes, y adoptar los correctivos necesarios para superar los obstáculos.

- Con el fin de garantizar la concordancia entre el cumplimiento de lo pactado en los Acuerdos de Paz y la política pública de atención a las víctimas de desplazamiento forzado, es necesario realizar los ajustes que permitan dar cumplimiento a la normatividad vigente, a los pronunciamientos de la Corte Constitucional y a lo dispuesto en el Acuerdo: suficiente disponibilidad presupuestal y articulación en las fases de la atención humanitaria.
- Si bien el Gobierno Nacional continúa haciendo esfuerzos y ajustes en el diseño e implementación de la política pública de prevención y protección, la situación de riesgo y vulneración de derechos no sólo no ha mejorado, sino que en términos generales se ha presentado un considerable deterioro, que se ha traducido en situaciones masivas y sistemáticas de vulneración del derecho fundamental a la dignidad humana de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento forzado. Lo anterior, ha implicado situaciones de revictimización a gran escala de una porción significativa de la población desplazada, que o bien se encuentra en contextos de crisis humanitaria y formas de violencia extrema, o en contextos de dominio hegemónico por parte de actores armados ilegales y otras formas de violencia organizada, y por ende no se han logrado materializar las Garantías de No Repetición.
- Las falencias descritas en el presente informe, así como en los precedentes, explican la continuidad del desplazamiento forzado y del confinamiento, así como la exacerbación y materialización de los riesgos.
- Se requiere, en suma, realizar ajustes estructurales al diseño, pero sobre todo a la implementación de la política pública de prevención y protección, a fin de que pueda lograr la efectiva garantía de los derechos a la vida, libertad e integridad de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento forzado.

CAPÍTULO 2. SEGUIMIENTO A LAS DINÁMICAS FRONTERIZAS

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo evidenciamos las acciones desarrolladas desde la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada en la atención, orientación, acompañamiento, restablecimiento de derechos e integración local de las comunidades en riesgo de desplazamiento y desplazadas con movilidad en zonas de frontera; los connacionales víctimas de desplazamiento forzado en el exterior; en procesos de retorno al país y las personas con necesidad de protección internacional con enfoque diferencial, iniciando con las zonas limítrofes terrestres entre Colombia y los países vecinos de Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá para luego visibilizar la situación de los connacionales en el exterior.

El trabajo realizado en el año 2017 contó con el equipo de Apoyo, Seguimiento y Análisis a las Dinámicas Fronterizas, con acciones adelantadas mediante la protección por presencia a través de los asesores/as nacionales y defensores/as comunitarios/as y asesores/as de desplazamiento forzado en zonas de frontera; de igual forma al constituirse el Comité para los Asuntos Fronterizos CAF de la Defensoría del Pueblo donde la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada ejerce la secretaría técnica donde se logró una respuesta oportuna a las situaciones de emergencia liderado por el señor Defensor del Pueblo, con articulación entre diversas dependencias como la Vicedefensoría del Pueblo, Oficina de Asuntos Internacionales, Delegada para la Atención y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado e Indígenas y Minorías Étnicas, ACNUR, Sistema de Alertas Tempranas S.A.T. y las Defensorías Regionales ubicadas en las zonas de Frontera con el apoyo técnico y financiero de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR y la Embajada de Suecia.

Colombia debido a su posición geoestratégica se ha convertido en un país además de expulsor de población víctima del conflicto armado, en receptor y tránsito de inmigrantes hacia otras latitudes, haciendo de sus fronteras zonas con presencia activa de diversos factores que colocan en riesgo, afectan y vulneran a las comunidades; en un gran porcentaje pertenecientes a grupos étnicos que viven y se movilizan en las zonas limítrofes donde persisten factores de vulnerabilidad por presencia de grupos armados ilegales, altos índices de necesidades básicas insatisfechas NBI, economías sombra o ilegales, explotación legal e ilegal de recursos naturales, trata y tráfico de personas, entre otras.

2.1. FRONTERAS

2.1.1. Frontera Colombia – Venezuela.

La frontera más extensa y porosa de Colombia es la que comparte con la República Bolivariana de Venezuela (2.219 kilómetros) donde el fenómeno por movilidad de personas que cruzan la frontera ha aumentado especialmente desde agosto de 2015. Este suceso ha ocupado la atención de las diferentes autoridades nacionales por las situaciones humanitarias complejas que se han venido presentando y en las que la Defensoría del Pueblo ha identificado un incremento exponencial de: 1- Inmigrantes de nacionalidad venezolana, quienes llegan en búsqueda de mejorar su situación laboral y económica, necesidad de víveres, medicinas, atención médica y solicitud de refugio aduciendo persecución política por la alta conflictividad social y política. 2- Familias mixtas ⁷³ 3- Connacionales que salieron de Colombia, la gran mayoría por el conflicto armado y por la búsqueda de mejores condiciones de vida. 4- Personas con necesidad de protección internacional de diversas nacionalidades, también provenientes del vecino país.

Además de lo anterior, a lo largo de la zona fronteriza habitan comunidades indígenas que transitan por ambos países sin necesidad de presentar documentos que acrediten su nacionalidad y situación regular en determinado Estado. Este fenómeno influye determinadamente en la situación de frontera.

Situación Poblacional

Se han identificado en la zona de frontera con Venezuela las siguientes condiciones migratorias:

Víctimas:

- A- Connacionales víctimas del conflicto armado que declararon los hechos victimizantes. En algunos casos han solicitado su retorno, pero han manifestado que no se les brinda acompañamiento en este proceso ni apoyo alguno por parte del Estado.
- B- Víctimas que no declararon los hechos victimizantes. Al retornar han intentado hacerlo, sin embargo la UARIV les ha negado la inclusión en el Registro Único de Víctimas RUV argumentando que al atravesar la frontera ya no son

⁷³ Grupos familiares con miembros de ambas naciones [Padre colombiano con pareja venezolana e hijos nacidos en Venezuela; Madre Colombiana con pareja venezolano e hijos Colombo – venezolanos]

desplazados y por esta razón no entran dentro de los criterios de la ley 1448 de 2011.

- C- Víctimas del conflicto armado que nunca declararon el hecho victimizante, a quienes también se les ha negado la toma de declaraciones por el hecho de ser extemporáneas.

Se estableció que existen carencias en materia de acceso a vivienda, alimentación, información y apoyo monetario. Lo anterior revela que existe no solo la necesidad de atención inmediata, sino también de servicios de largo plazo necesarios para el desarrollo pleno de esta población.

Entre los hallazgos que arrojó el estudio⁷⁴ Defensorial sobre las Zonas de Frontera, se encuentra la disparidad en materia de atención a víctimas en los departamentos que componen la frontera colombo venezolana, lo que plantea retos importantes en la atención a víctimas en la zona fronteriza.

En Arauca y Cubará (Boyacá) no se ha hecho una caracterización de la población, lo cual dificulta focalizar la política de atención, así como incluir un enfoque diferencial y ejecutar de manera eficiente los recursos para atención inmediata. La falta de coordinación entre las autoridades de distintos niveles no ha permitido la implementación de la política realmente efectiva de atención a víctimas.

En el caso particular de las zonas rurales de la frontera, el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas -PAARI y el cruce de los registros administrativos no son los instrumentos idóneos para la valoración de la situación de vulnerabilidad real de las víctimas. Esta dificultad consiste en que su aplicación no llega a todas las víctimas que viven en zonas remotas, carentes de luz eléctrica, señal telefónica y las dificultades propias de los territorios.

En materia de retornos y reubicaciones se evidenció la ausencia de planes de retorno y reubicación en los siete municipios del departamento, así como el restablecimiento de derechos de comunidades víctimas del desplazamiento forzado. En esa misma línea, se pudo observar la ausencia de condiciones para una reintegración local adecuada, y la revictimización de personas con necesidad de protección internacional.

En Vichada, por su parte, los sistemas de atención a las necesidades básicas de esta población presentan retrasos considerables, problemas en la atención e información e insuficientes recursos para la ejecución de programas. En general hay un déficit en la atención y reparación integral a las víctimas sumado a la falta de una política social complementaria que impide alcanzar la estabilidad socioeconómica para esta población.

⁷⁴ Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial en Zonas de Frontera, enero de 2017

En Norte de Santander, se evidenció frente a las víctimas del conflicto armado que emigraron a Venezuela y luego tuvieron que retornar por cuenta de la crisis fronteriza, que mientras habitaron en Venezuela no recibieron suficiente orientación y acompañamiento por parte de los consulados, ya que pocos habían declarado los hechos victimizantes que los llevaron a irse de Colombia. Esta situación es particularmente visible en relación con el derecho a la indemnización. Esta falta de orientación también se evidencia en los pocos connacionales que buscan acogerse al retorno acompañado, situación que se identificó antes de la crisis fronteriza, cuando muchos colombianos comenzaron a ser víctimas de xenofobia y decidieron retornar al país sin antes solicitar asesoría en consulados, en muchos casos por desconocimiento, lo cual demuestra la baja difusión de la información por parte de las secciones consulares. Esta situación continúa ya que muy pocos colombianos que viven en Venezuela conocen los beneficios de la Ley 1565 de 2012.⁷⁵

En el caso de La Guajira, una de las problemáticas de las víctimas de otros hechos victimizantes, se refiere a las especiales dinámicas vivenciales de los Wayuu, pues, no en todos los territorios las autoridades ancestrales son realmente las autoridades tradicionales con acta de posesión del Ministerio del Interior o de la Secretaría de Asuntos Indígenas, por lo cual, al momento de realizar una toma de declaración colectiva étnica puede haber ruptura en la comunidad, lo que impide la toma de la declaración o la hace inoperante para realizar el Plan Integral de Reparación Colectiva – PIRC. Otro aspecto que relaciona a las víctimas wayuu en materia de atención, es la duplicidad de registros o su carencia, lo que impide la inclusión en el RUV y el acceso a la oferta institucional.

Frente al restablecimiento de derechos, existen retornos sin acompañamiento de la población desplazada Wayuu en la zona sur de La Guajira, los cuales no han podido ser priorizados por la UARIV, en especial de las veredas en los municipios de Villa Nueva, Urumita, El Molino y La Jagua del Pilar.

En el caso de Guainía, la principal preocupación en materia de víctimas está relacionada con las demoras y fallas en los procesos de reparación, eventos en los cuales la Defensoría del Pueblo ha oficiado a la Unidad de Víctimas para garantizar el goce efectivo de este derecho, recibiendo respuestas fuera de los tiempos de ley que han necesitado de segundos requerimientos para conocer sobre el estado de los procesos.

En materia de atención, se han presentado falencias en la caracterización de pueblos indígenas y en la difusión de la Ley 1448/1 a pesar de las recomendaciones que la Defensoría del Pueblo le ha planteado tanto al Ministerio del Interior como la UARIV. Adicional a esto, la debilidad en la respuesta a las políticas públicas de los subcomités territoriales de los Comités de Justicia Transicional dificulta la ejecución efectiva de la política integral de reparación en el departamento.

⁷⁵ Dinámicas del Desplazamiento Forzado 2015. Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander.

Por otro lado, la ausencia de instalaciones y de un plan de acción para la rehabilitación, resocialización y reintegración de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado que se encuentran incursos en el consumo de SPA (Sustancias Psicoactivas), aunado a la falta de apoyo adecuado para las mujeres víctimas del conflicto armado, evidencian las deficiencias en el enfoque diferencial y de acompañamiento para esta población. Estos vacíos se presentan también en las medidas de reparación concernientes a la creación de proyectos empresariales conforme a sus fortalezas humanas, artísticas y laborales⁷⁶.

En el departamento de Guainía persiste la problemática con la identificación de las personas, tal es la situación que hace más de cinco años la Registraduría no realiza jornadas para elaboración de documentos de identidad.

El 4 de marzo de 2017 empezaron a arribar colombianos y extranjeros al Municipio de Inírida por la persecución y el desalojo ordenado por las autoridades venezolanas en las minas de oro en el Parque Natural Yapacana, Estado de Amazonas (Venezuela). En este éxodo masivo los connacionales en su mayoría mineros denunciaron atropellos y detenciones arbitrarias por parte de la Guardia Venezolana.

En Arauca hace falta articulación entre las entidades encargadas de hacer efectiva la política pública de atención a la población víctima de desplazamiento y otros hechos victimizantes.

El alto consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en comunidades indígenas impiden el desarrollo de acciones y procesos continuos que mejoren las condiciones de la población indígena víctimas de desplazamiento forzado.

Es común a los departamentos que componen esta frontera, la alta rotación de los funcionarios en el nivel municipal y departamental, lo cual interrumpe la continuidad en los procesos de atención y el acceso a la información para la población víctima, quienes encuentran en ello una barrera institucional.

Población migrante venezolana: en los departamentos de frontera con la República Bolivariana de Venezuela se encontró que en su gran mayoría se dedican al comercio informal, servicio doméstico y oficios varios. Al llegar a Colombia algunos arriban donde familiares, amigos o conocidos; los menos favorecidos duermen en parques, casas abandonadas, llegando incluso a la mendicidad para subsistir; otros se trasladan por todo el territorio nacional y pasan la frontera por Putumayo y Nariño hacia Ecuador, Chile, Argentina buscando mejorar su situación.

Preocupa que ha aumentado considerablemente el trabajo sexual por supervivencia de mujeres y hombres, siendo mayor en mujeres. En muchos casos los ciudadanos

⁷⁶ Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial en Zonas de Frontera, enero de 2017

venezolanos padecen explotación laboral, lo cual obedece a que la mayoría de ellos se encuentra en Colombia de manera irregular, situación que es aprovechada para pagarles salarios más bajos. Presentan además riesgo de ser considerados como población objetivo por los grupos armados.

Se evidencia xenofobia hacia las personas Venezolanas a quienes se les señala como autores en la comisión de delitos.

La situación de los niños, niñas y adolescentes: Los niños, niñas y adolescentes venezolanos en especial los hijos de connacionales colombianos retornados a Colombia con sus familias mixtas, han encontrado obstáculos para que se les reconozca su derecho a la nacionalidad. Para realizar dicho trámite, los padres deben presentar su partida de nacimiento venezolana apostillada, procedimiento que es casi imposible realizarlo, pues su retorno a Venezuela no es fácil, a esto sumándole que se carece de papelería en el vecino país para realizar dicho trámite exponiéndose, muchos connacionales a ser deportados.

Así mismo, los altos costos que implica la expedición de documentos, tales como, visas, pasaportes y apostillas, se constituyen en barreras de acceso al Registro de los niños, niñas y adolescentes, presentándose un riesgo de apátrida.

Los niños y niñas de padres venezolanos que se encuentran en condición irregular y que nacen en diferentes centro médicos y/o hospitales de Colombia, solo reciben un certificado de nacido vivo, lo cual no permite registrarse como colombianos, por el hecho de encontrarse los padres en condición irregular en el territorio nacional. Lo que también genera riesgo de apátrida. En el ámbito de la educación, se ha establecido un tiempo para que las instituciones educativas reporten a Migración Colombia sobre los NNA venezolanos, pero este trámite también tiene dificultades, pues en la plataforma SIRE se solicita aportar el número de pasaporte o visa, y los NNA no cuentan con ninguno de estos documentos; y en lo referente a la plataforma SIMAT del Ministerio de Educación, esta no permite la inclusión de niños extranjeros debido a que se exige cédula de extranjería. En el caso de los niños que han logrado nacionalizarse, tampoco han podido ser incluidos en el sistema porque se solicita lugar de nacimiento en Colombia impidiendo poner otros lugares de nacimiento que se encuentren fuera del territorio nacional.

Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación irregular en nuestro país y no han logrado asistir a clases corren el riesgo de ser reclutados por los grupos armados ilegales o de insertarse en el contrabando de gasolina, las actividades de raspa de coca o trabajar en los llamados “laboratorios” para su transformación entre otras actividades ilícitas, lo que vulnera sus derechos fundamentales.

Acceso a la Salud: A los migrantes irregulares sólo se les presta el servicio de atención en urgencias cuando son vitales. Las mujeres venezolanas en estado de embarazo no

reciben controles prenatales, ni atención en salud en sus diferentes modalidades, lo que provoca que se desplacen al interior del país buscando una atención integral.

2.1.2. Frontera Colombo – Brasileña

Colombia tiene 1645 km de frontera con Brasil correspondientes a los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía, departamentos afectados por el desplazamiento forzado. En el caso del Amazonas la Defensoría del Pueblo ha evidenciado cuatro (4) dinámicas de este hecho victimizante al interior del departamento: 1. Desplazamiento forzado entre resguardos 2. Desplazamiento forzado a cabeceras corregimentales. 3. Desplazamiento forzado hacia la ciudad de Leticia y 4. Desplazamiento forzado hacia otros departamentos del país⁷⁷.

En relación con el desplazamiento forzado la Defensoría del Pueblo ha evidenciado el subregistro de víctimas de desplazamiento forzado, entre otras razones debido a la negación del conflicto por la institucionalidad, la nula oferta institucional y su falta de adecuación a las dinámicas locales, unida a la presión de los actores armados sobre los pobladores. Para el caso puntual de Leticia, se observan dinámicas particulares de rechazo a la llegada de la población desplazada y víctima.

Teniendo en cuenta la escasa oferta de vivienda y alto costo de los bienes y servicios que se presenta en Leticia, las personas se ven obligadas a residenciarse en Tabatinga Brasil, por lo tanto, ven restringidos sus derechos a programas y beneficios ofrecidos por los entes territoriales, como los proyectos de generación de ingresos, mejoramiento y adquisición de vivienda que están sujetos a estar implementados en territorio nacional. Estas personas serían víctimas en el exterior, pero su situación particular de invisibilidad, irregularidad migratoria y cruce cotidiano de fronteras se presta para que no puedan activar la ruta de connacionales en el exterior y por lo mismo, acceder a los beneficios que tendrían si estuvieran registrados de manera correcta como víctimas en el exterior o si residieran unos cuantos metros más allá en la zona de Leticia.

Los pueblos indígenas del Amazonas no reconocen fronteras políticas, ni permiten la minería legal, mucho menos ilegal (Mandato 2016 ciudad jardín). Algunos retornan a Colombia por Leticia por fuera de la ruta de retorno sin acompañamiento del Estado. Para el Departamento del Vaupés, los resultados son un fiel reflejo de las carencias identificadas por las comunidades y que afecta su buen vivir de acuerdo a su visión propia del mundo; en especial los derechos más afectados son: vivienda, educación, salud y alimentación, derechos que son mínimamente garantizados por los gobiernos municipales y departamentales y que es necesario que los gobiernos locales los prioricen y los garanticen de acuerdo a la forma elegida por las comunidades afectadas por el conflicto armado fronterizo y para las familias en situación de desplazamiento.

⁷⁷ *Ibíd.*

2.1.3. Frontera Colombo – Peruana

Las dinámicas en esta frontera son influenciadas profundamente por el contexto de la triple frontera entre Colombia, Perú y Brasil en la zona amazónica, en la cual hay amplia movilidad de los grupos indígenas y la población general entre los tres países. El municipio en Colombia con mayor incidencia en la frontera con Perú es Puerto Leguízamo con alta presencia de comunidades indígenas Siona (Zio bain), Muruy, Kichwa, Coreguaje, Kofán, Inga y Kamentsá.

Las dinámicas en las dos secciones de la frontera, correspondientes a Putumayo y Amazonas, son similares a las de las fronteras de Ecuador y Brasil, donde confluyen los factores de desplazamiento forzado, migración circular y alto índice de necesidades básicas insatisfechas.

Desde la delegada para los derechos de la población desplazada se han realizado acciones conjuntas con el ACNUR para identificar los vacíos de protección de las comunidades desplazadas, víctimas y con necesidad de protección internacional.

2.1.4. Frontera Colombo – Ecuatoriana

El territorio colombiano colindante con la república del Ecuador comprende los departamentos de Nariño y Putumayo donde habitan comunidades indígenas y afrodescendientes con una lógica de movilidad constante, circular y cotidiana. Ha habido un flujo constante de colombianos hacia el Ecuador, en gran parte huyendo de la violencia en el país. La regulación migratoria en Ecuador es la más liberal de la región, debido al reconocimiento constitucional del derecho a migrar, que incluye protección amplia para los migrantes. Sin embargo, en algunos casos esta política ha fomentado el tráfico irregular de nacionales de fuera de Sudamérica e incluso del continente, aprovechando Ecuador como punto de inicio en la ruta hacia Estados Unidos, lo que los lleva a entrar a Colombia por la zona fronteriza común, particularmente a través de pasos informales.

Según ACNUR Ecuador es el país con mayor número de colombianos con necesidad de protección internacional (NPI)⁷⁸, albergando más de 120.000 personas con necesidades de protección; sin embargo, únicamente 60.500 personas cuentan con estatus de refugio, lo que significa una brecha entre el número de colombianos que tienen reconocimiento y aquellos que tienen dificultades en el acceso para lograr la protección del Estado Ecuatoriano.

A partir del trabajo de acompañamiento a las comunidades en las zonas de frontera se conoció el caso de familias que aún teniendo protección internacional han renunciado a

⁷⁸ ACNUR Ecuador. 2015

ella y han regresado a Colombia por esta frontera, alegando situaciones de inseguridad en el país donde residían, falta de adecuados procesos de reintegración local, así como situaciones de xenofobia. De igual forma, se ha identificado la presencia en las zonas del cordón fronterizo de varias personas y familias que fueron reconocidas por el gobierno ecuatoriano como refugiados, no obstante, algunas de ellas viven en el lado colombiano y/o pasan permanentemente la frontera.

En el departamento del Putumayo no se está atendiendo la situación anterior y dichos retornos sólo se hacen visibles cuando las personas deciden presentar su declaración individual o colectiva ante el Ministerio Público. Los flujos mixtos de carácter regular se centran en el Puente Internacional San Miguel donde recibe y se despide tanto a turistas como migrantes de Sudamérica y a migrantes continentales y extra continentales. Sin embargo, hay diversos pasos informales lo que imposibilita tener cifras reales de la movilidad.

2.1.5. Frontera Colombo – Panameña

Este sector limítrofe contempla los departamentos de Chocó y Antioquia con el denominado Tapón del Darién el cual presenta movilidad transfronteriza de las comunidades étnicas Emberá y Kuna Tule de los municipios de Riosucio, Acandí, Unguía y Juradó en tanto que en Panamá hay comunidades de las mismas etnias organizadas en comarcas.

Personas en riesgo y/o víctimas de trata u objeto de tráfico de personas.

La frontera con Panamá es la más afectada por los fenómenos de trata y tráfico de personas, pues es la zona donde concentran sus actividades como punto de salida del país hacia Centro y Norteamérica, tanto por el Pacífico como por el Golfo de Urabá. En la región, las rutas de movilidad irregular de personas coinciden con las áreas de operación de grupos armados o irregulares, los cuales participan en estas actividades económicas, ya sea directamente o exigiendo el pago de tasas a los traficantes por concepto de prestación de seguridad o por cruzar por territorios bajo su control⁷⁹.

La migración irregular ha producido un impacto económico, social y cultural negativo en las comunidades ubicadas en zona fronteriza debido a que el flujo de dinero ocasionado por el tráfico ilícito de migrantes ha involucrado miembros de comunidades indígenas y afrodescendientes, quienes empiezan a utilizar esta práctica como fuente de sustento de sus familias dejando de lado las prácticas tradicionales de agricultura y pesca. Esto ha afectado los procesos comunitarios de resistencia y exigibilidad de derechos, frente a los cuales se observa apatía y desinterés; se desconoce a la autoridad étnica y se da uso indebido a espacios comunitarios como las casas de reunión y escuelas para

⁷⁹ Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial sobre las Zonas de Frontera, enero de 2017.

albergar a migrantes irregulares e incluso se producen divisiones entre quienes apoyan y los que rechazan esta práctica.

Hasta noviembre de 2017, según la Defensoría Comunitaria de Uraba-Frontera, se tiene un registro de 6.277 personas migrantes irregulares en su mayoría de origen extra continental que adquirieron el pasaje en el muelle El Waffe de Turbo – Antioquia - en su mayoría de nacionalidades Cubana, Hindú, Nepalí, Bangladeshí, Cameruneses, Angoleños, Eritreos y Haitianos entre otras, buscando llegar a los Estados Unidos de América.

Los migrantes irregulares debido a su condición se encuentran más expuestos y vulnerables, por lo que con frecuencia son víctimas de tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, hurtos, delitos sexuales, extorsiones, amenazas y hormigueo.

2.1.6. Mecanismos de respuesta y gestión estatal.

Ante la situación presentada por el éxodo de migrantes, el Estado Colombiano ha reaccionado con una serie de medidas que buscan mitigar parte de las vulnerabilidades presentadas a este grupo poblacional que han ido creciendo y haciendo presencia en todas las regiones del país.

La Registraduría Nacional del Estado Civil mediante la circular No. 145 del 17 de noviembre de 2017 amplió seis (6) meses más la vigencia de la circular No. 064 del 18 de mayo del mismo año la cual emite directrices para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela a fin de que puedan ejercer su derecho a la personalidad jurídica, nacionalidad colombiana, registro y acceso a servicios.

Migración Colombia ha expedido la Tarjeta de Movilidad Fronteriza –TMF - para todas las fronteras la cual solo sirve para hacer visitas, comprar medicamentos y víveres, realizar trabajos agrícolas y para estudiantes que retornan. Tiene 6 meses de vigencia, no tiene ningún costo, y se solicita a través de la página web de la Entidad. De igual forma estableció desde el 28 de julio hasta el 31 de octubre 2017 el Permiso Especial de Permanencia PEP, el cual tiene una vigencia de dos (2) años y les permite estar de manera regular a quienes ingresaron al país antes del 28 de julio de 2017 por un puesto de control autorizado sellando su pasaporte y no teniendo antecedentes judiciales ni en su país, ni en Colombia ni en ningún otro, así como no tener medidas de deportación o expulsión por parte de Migración Colombia. Estas medidas han servido para atender y mitigar la crisis a una parte de la población venezolana, sin embargo, es necesario mencionar que la mayoría de las personas cruzan la frontera por pasos fronterizos no autorizados (trochas) sin pasaporte debido a los altos costos y el trámite de apostilla como se mencionó anteriormente, lo que permite la persistencia de los factores de vulnerabilidad mencionados en capítulos anteriores.

El Ministerio de Relaciones Exteriores con Migración Colombia, las fuerzas armadas, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Atención de Desastres UNGRD, las autoridades nacionales y territoriales activaron los Puestos de Mando Unificado PMU en Bogotá, Norte de Santander, Arauca y Guajira para la atención a la contingencia por el éxodo de migrantes venezolanos.

Los ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social junto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar han aunado esfuerzos para la atención de los NNAJ y sus padres provenientes de Venezuela y acceso a unos derechos mínimos en respuesta a las necesidades del grupo familiar.

2.2. VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL EXTERIOR

Debido a la historia de conflictos en Colombia, la salida de colombianos por causa de la violencia hacia otros países ha sido sistemática e ininterrumpida a lo largo de más de 60 años en los cuales miles de colombianos víctimas de la violencia han huido de las fronteras nacionales. Durante este desplazamiento forzado del país la gran mayoría de estos connacionales no formalizaron su salida, hubo una baja declaración como desplazados y víctimas en Colombia; otros llegaron a diversos países en condición de irregularidad, donde hubo solicitudes de refugio, siendo un bajo porcentaje los que pudieron acceder al estatus de Refugiado.

Organismos humanitarios Internacionales como ACNUR o la ONG Asylum in Europe calculan que los colombianos víctimas en el exterior pueden ascender a más de 550.000⁸⁰. Sin embargo, el número de víctimas registrado por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, es aproximadamente de veinte mil. Dicha particularidad, pone de presente un significativo sub-registro de la situación de connacionales víctimas en el exterior, lo cual demanda una labor de caracterización de las víctimas colombianas refugiadas o exiliadas que residen en el exterior a causa de la violencia, con el propósito de adoptar las medidas correspondientes para garantizar en su favor los componentes de atención y reparación integral.

Lo anterior es fundamental para materializar los derechos de las víctimas en el exterior, pues el reconocimiento efectivo del desplazamiento transnacional permitirá garantizar el acceso a un conjunto de medidas de atención y reparación que permitan responder a las afectaciones sociales, psicológicas y económicas producto de la migración forzada.

Según el Grupo de Atención de Víctimas en el Exterior de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, las 20.000 víctimas incluidas en el registro nacional viven en

⁸⁰ Víctimas en el exterior población exiliada y refugiada: Garantía para los Derechos en el marco de la implementación de los acuerdos de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC – EP. Papeles para la incidencia 10 – CODHES, USAID.

43 países, especialmente en Ecuador donde actualmente residen 3.173 colombianos que salieron del país a causa del conflicto.⁸¹ Le siguen Venezuela, Canadá, Estados Unidos, España, Panamá, Costa Rica, Chile y Suecia como países que concentran el resto de las víctimas en el exterior.

2.2.1. Consideraciones en relación con la respuesta institucional para la protección de las víctimas en el exterior:

Con ocasión de las labores de los asesores de desplazamiento y defensores comunitarios en las zonas de frontera se ha hecho visible que la implementación de Ley 1448 de 2011 presenta barreras de acceso para los colombianos víctimas que se encuentran en el exterior, entre las principales barrera se tiene:

Ámbito de aplicación de la Ley: En principio, el desplazamiento forzado solo se reconoce si se configura dentro de las fronteras nacionales, razón por la cual la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) no está reconociendo desplazamientos transfronterizos, ni desplazamientos forzados hacia otros países.

El artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 define como víctima de desplazamiento forzado a toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional. Lo cual ha generado que los colombianos que se han visto forzados a migrar fuera del país, no se sientan incluidos en la oferta institucional establecida en la ley.⁸²

Retrasos en la Coordinación Institucional: algunas entidades como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, tardaron en coordinar la infraestructura y el presupuesto necesario para que los consulados prestaran sus servicios para la toma de declaraciones en el marco de la Ley 1448 de 2011, lo cual afectó el acceso al registro de forma efectiva. Así mismo, se presentaron retrasos en la difusión de información sobre los derechos que les asiste a las víctimas domiciliadas en el exterior.

En la actualidad, los consulados no cuentan con suficientes recursos humanos ni presupuestales para atender las demandas de las víctimas en el exterior, lo cual no solo afecta la calidad de la atención, sino que además prolonga los tiempos de atención efectiva a sus solicitudes. Dicha circunstancia se agrava en contextos donde las víctimas no cuentan con ingresos suficientes para desplazarse a los consulados o se exponen a controles migratorios que podrían acarrearles su deportación.⁸³

⁸¹ <https://colombia2020.elespectador.com/verdad-y-memoria/victimas-en-el-exterior-historia-de-u>

⁸² Parágrafo 2 artículo 60 Ley 1448 de 2011.

⁸³ CODHES, víctimas en el exterior, población exiliada y refugiada: garantías para los derechos en el marco de la implementación del acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-ep, página 21.

Dificultades en el acceso a la asesoría y orientación: un número significativo de víctimas domiciliadas en el exterior, viven en zonas alejadas, de frontera y/o de difícil acceso, lo cual se constituye en un obstáculo para aquellas que busquen desplazarse hacia los consulados para rendir sus declaraciones por la configuración de hechos victimizantes. Adicionalmente, en algunos casos, no media suficiente claridad sobre el alcance del registro único de víctimas y, en otros casos, el temor es un factor que dificulta que las víctimas se acerquen a los consulados por considerar que ello puede generarles la pérdida de protección internacional.⁸⁴

Debilidades en los Consulados colombianos para brindar una asesoría adecuada a las víctimas: la población víctima que se ha acercado a presentar la declaración contenida en la ley 1448 de 2011 reporta que los consulados no cuentan con información suficiente sobre los derechos que como víctimas le asiste a la población afectada por el conflicto armado en el exterior.

Tiempos limitados para el registro de víctimas domiciliadas en el exterior: uno de los mayores obstáculos para las víctimas domiciliadas en el exterior fue el plazo para declarar ante los consulados. Teniendo en cuenta que el plazo para declarar hechos ocurridos entre 1985 y el 10 de junio de 2011, expiró el 10 de junio de 2017, aquellas víctimas que declaren de forma extemporánea solo podrán acceder al derecho a la reparación simbólica. Sin embargo, los consulados siguen recibiendo declaraciones y las que se consideren extemporáneas, siempre deberán ser recibidas indicando las razones por las cuales el solicitante no pudo presentarlas en los tiempos establecidos por ley.

No Inclusión de algunas declaraciones de víctimas domiciliadas en el exterior: la mayoría de los colombianos en el exterior que no son incluidos en el RUV, no cuentan con la posibilidad de presentar recursos de ley para controvertir la decisión de no inclusión.

Reclamos de los dineros por indemnizaciones: los giros al exterior para reconocer las indemnizaciones otorgadas por la Unidad para la Reparación a las Víctimas, presentan limitaciones sobre todo en los países fronterizos, debido a que gran parte de las víctimas no se encuentran bancarizadas, sobre todo aquellas personas que se encuentran en condición migratoria irregular⁸⁵. Así mismo, en países como Ecuador, rigen leyes que no permiten realizar transacciones que superen ciertos topes de dinero, los cuales resultan inferiores a los montos de las reparaciones otorgadas.

⁸⁴ CODHES, SJR y NRC. Implementación de la Ley de víctimas en el exterior y frontera. 2014

⁸⁵ CODHES, víctimas en el exterior, población exiliada y refugiada: garantías para los derechos en el marco de la implementación del acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y las farc-ep, página 48

Debilidades en la incorporación de un enfoque de atención y reparación diferencial en favor de víctimas en el exterior: en consideración al amplio espectro de víctimas colombianas en el exterior, se requiere hacer efectiva la atención y reparación diferencial de los colombianos que se encuentran en el exterior, tales como, comunidades indígenas (nacionales y transnacionales), grupos afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes (algunos de ellos no acompañados de sus familiares) y mujeres afectadas por la violencia de género asociada al conflicto armado, redes de trata de personas o tráfico de migrantes.

Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas en el exterior: la Defensoría del Pueblo ha evidenciado un desconocimiento de las obligaciones contraídas por otros Estados en los Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos, en especial, la Convención sobre los Derechos del Niño, toda vez que se ha tenido conocimiento de países que han negado la nacionalidad de los menores de edad colombianos o se han abstenido de prestar asistencia y protección oportuna para restablecer la identidad de estos niños, niñas y adolescentes. Según estimativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la población de colombianos en el exterior asciende a cerca de 4.7 millones de connacionales⁸⁶. De estos nacionales un gran número de colombianos se encuentran en el exterior en condición de irregularidad y/o no cuentan con ningún documento de identificación. Esta situación es especialmente gravosa para los niños, niñas y adolescentes de padres colombianos que nacen en el exterior.

La anterior práctica conduce a una negación de las garantías supra legales que han sido reconocidas a favor de los niños, niñas y adolescentes que nacen en otros Estados, lo cual se constituye en un escenario propicio para facilitar la configuración del estatus de apátrida de los menores de edad.

La Defensoría del Pueblo consciente de este gran desafío, viene asesorando a las víctimas que se encuentran en el exterior, ejerciendo la secretaria técnica de la mesa de participación efectiva de víctimas, donde el pasado 6 y 7 de noviembre 2017 se eligió al representante de las víctimas en el exterior, quien actuará en la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, para hacer incidencia en la construcción, ejecución y control de las políticas públicas para las víctimas, en especial en los compromisos fijados en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

2.2.2. Punto cinco (5) del Acuerdo Final: hacia un sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Salvo la medida de identificación, las víctimas en el exterior no han tenido acceso a medidas de atención y asistencia; atención humanitaria de emergencia; ni atención humanitaria de transición. De acuerdo con la Unidad de Víctimas, dichas medidas están sujetas a la oferta institucional pero dentro del territorio nacional, razón por la cual dicha entidad solo contempla a favor de las víctimas en el exterior la exoneración, por una

⁸⁶ <http://www.colombianosune.com/informaciondeinteres/caracterizacion>

sola vez, del pago de duplicados y rectificaciones de documentos de identidad⁸⁷ (registros civiles y cédulas) en favor de quienes acrediten su condición de víctimas en el exterior, pero ningún beneficio de las medidas de atención y asistencia humanitaria.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto se presenta como una oportunidad para consolidar esquemas institucionales que permitan garantizar los derechos de las víctimas en el exterior. El punto cinco del mencionado Acuerdo, hace mención especial a las personas refugiadas y exiliadas como consecuencia del conflicto armado interno, a quienes no solo se les reconoce una afectación diferenciada sino una condición de vulnerabilidad que amerita el otorgamiento de una protección especial. Bajo esta premisa, el Acuerdo de Paz celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, incorpora un conjunto de medidas de reparación integral, dentro de las cuales se encuentran los procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior, a través del diseño e implementación de programas de retorno asistido.

De igual forma, dentro las medidas contempladas en el Acuerdo Final a favor de víctimas en el exterior se encuentran las acciones concretas de reparación individual y colectiva; las medidas de rehabilitación psicosocial; las acciones de restitución de tierras; los procesos de retorno asistidos y los actos de reconocimiento de responsabilidad. Se trata entonces de medidas de reparación que comprenden los componentes de restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación, reparación colectiva, garantías de no repetición y retornos.

2.3. ACCIONES DE LA DELEGADA PARA LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

- La Defensoría del Pueblo presentó en el mes de enero 2017 el Informe Defensorial sobre las Zonas de Frontera que estudió los flujos migratorios en el cual se identificaron perfiles tanto de colombianos como extranjeros⁸⁸, que viven y se movilizan cerca y a través de las fronteras encontrando alto índice de NBI, baja capacidad de atención e infraestructura en los territorios.
- A partir de la presentación del informe de fronteras se crea el Comité para los Asuntos Fronterizos CAF, como órgano asesor del Despacho del Defensor del Pueblo para el seguimiento en las temáticas de Frontera. Igualmente, se ha

⁸⁷ UARIV. Guía sobre atención, asistencia y reparación a víctimas en el exterior en el marco de la ley 1448 de 2011 y legislación complementaria

⁸⁸ Colombianos desplazados internamente; colombianos víctimas de otros hechos victimizantes; Colombianos expulsados de otro país; Colombianos que regresan voluntariamente del exterior; Personas en riesgo o víctimas de trata de personas u objeto de tráfico de personas; Personas en movilidad por desastres o cambios ambientales de largo plazo; Extranjero con necesidad de protección internacional; Persona con nacionalidad por determinar o apátrida.

realizado seguimiento a las recomendaciones contenidas en el informe defensorial, incluyendo reuniones con autoridades del orden nacional y territorial vinculadas, así como mesas de trabajo en Bogotá, Arauca, Urabá y Chocó con instituciones locales y la población con movilidad en zonas de frontera.

- Apoyo en la gestión desde la delegada para los requerimientos por parte del señor Defensor a los Ministerios de Salud, Educación, Relaciones Exteriores, Registraduría Nacional del Estado Civil, Unidad para la Gestión del Riesgo y Atención a Desastres UNGRD sobre la situación de niños, niñas, adolescentes procedentes de Venezuela con barreras de acceso a los derechos a la salud, educación, registro, nacionalidad y plan de contingencia ante la llegada de migrantes venezolanos a Colombia.
- Apoyo en la respuesta a la crisis humanitaria por el cruce forzado de la frontera entre Colombia y Venezuela de 241 connacionales provenientes de las minas auríferas ubicadas en el Estado de Amazonas, República Bolivariana de Venezuela hacia Inírida, Guainía.
- Acciones de acompañamiento, fortalecimiento y atención a las comunidades víctimas de desplazamiento forzado, en riesgo de serlo y/o con movilidad en zonas de frontera de las regionales Guajira, Norte de Santander, Arauca, Ocaña, Vichada, Guainía, Vaupés, Putumayo, Amazonas, Nariño, Chocó y Urabá Antioqueño.
- Por otra parte, la Defensoría del Pueblo viene haciendo seguimiento al ejercicio efectivo de los derechos humanos de colombianos que residen en el exterior, a través de la Mesa de Trabajo Seguimiento al Auto 373 de 2016, proferido por la Corte Constitucional, brindando acompañamiento a poblaciones vulneradas y vulnerables étnicas y no étnicas, que residen en las zonas de fronteras del país.
- Visitas a la zona de Frontera Colombia – Venezuela, preparación del informe sobre hallazgos y las recomendaciones hacia las autoridades para el respeto y la garantía a los derechos de la población con movilidad en la región.
- Seguimiento a la situación de Frontera Colombia – Venezuela y apoyo en las medidas de contingencia para atender a la comunidad en los puntos fronterizos por el cruce de inmigrantes de nacionalidad venezolana, familias mixtas⁸⁹, connacionales y personas con necesidad de protección internacional.

⁸⁹ Grupos familiares con miembros de ambas naciones [Padre colombiano con esposa o cónyuge venezolana e hijos nacidos en Venezuela; Madre Colombiana con esposo o cónyuge venezolano e hijos Colombo – venezolanos]

- Fortalecimiento a comunidades y servidores públicos en zonas de frontera sobre los derechos y los deberes del estado hacia los sujetos de especial protección [Desplazados, NNA, Etnias, Mujer, Migrantes]
- Gestión y acompañamiento de la Red Migrante en Guajira, Norte de Santander, Arauca, de la Frontera Colombia – Venezuela; Urabá Antioqueño y Chocoano, Frontera Colombia – Panamá; Nariño en zona limítrofe entre Colombia y Ecuador.
- Apoyo y orientación a las regionales de frontera y el territorio nacional para la respuesta institucional y garantías mínimas en acceso a los derechos al registro, salud y educación de las personas y familias venezolanas y mixtas.
- Creación de la Red de Corregidores para el monitoreo, acompañamiento y fortalecimiento a las comunidades con movilidad en la zona fronteriza de la Guajira con el apoyo de ACNUR.
- Incidencia en la circular No. 145 de noviembre 17 2017 de la Registraduría Nacional del Estado Civil que amplió la vigencia de la circular No. 064 del 18 de mayo 2017 la cual emite directrices para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela a fin de que puedan ejercer su derecho a la personalidad jurídica, nacionalidad colombiana, registro y servicios.

Tabla 3. Gestión defensorial

Actuaciones en Derechos y servicios de la Defensoría
Acciones de Tutela. 27 tutelas sobre los derechos a la personalidad jurídica y la salud de los NNAJ hijos de connacionales y familias mixtas
Derechos de Petición 147 derechos de petición por los derechos a salud, educación, registro y diversos trámites y solicitudes. 23 Solicitudes del estado de avance de los compromisos en el marco del Plan de Salvaguarda del Pueblo Siona a las Instituciones; Ministerio del Interior, DAICMA, ANT, UARIV, URT, ANLA, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, UNP, Consejería Presidencial para los DDHH, Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Cultura, ICA, MEN, DPS, Ministerio de Salud y Protección Social, SENA, ICBF, Viceministerio de Agua y Saneamiento básico, Ministerio de Defensa, PNN.
Atención y orientación 674 asesorías sobre como adquirir la nacionalidad colombiana, visada, acceder al derecho a la educación, obtención de documentos y acceder a la nacionalidad, Derecho Internacional del Refugio, atención en salud, tramites sobre el derecho de los migrantes en los procesos de deportación.

3 casos atendidos y orientados sobre Derecho Internacional del Refugio que fueron remitidos a ACNUR para el análisis de su pertinencia en la regional Norte de Santander. 4 jornadas descentralizadas en Norte de Santander para brindar orientación a la población Venezolana de la ruta que deben seguir para resolver su situación dentro del país.
Educación NNAJ 62 oficios dirigidos a las Secretarías de Educación y Rectores de colegios públicos en el departamento de Norte de Santander abogando por la garantía y protección al derecho Universal de los Niños Niñas Adolescentes y Jóvenes a la educación. 18 acompañamientos a las secretarías de educación municipal sobre el derecho de los NNAJ hijos de migrantes. Reunión con 19 Rectores de colegios en Norte de Santander y Arauca.
Derecho a la salud 148 solicitudes de protección en asuntos de salud en todas las regionales de fronteras. 25 acompañamientos a mujeres en estado de embarazo en el momento del parto, menores para afiliación en salud e indígenas atención en salud en condiciones dignas.
Apoyo a trámites de permisos y visados para la permanencia en el país [TMF – PEP, otros] 89 asistencias y orientaciones sobre el Permiso Especial de Permanencia PEP y la Tarjeta de Movilidad Fronteriza TMF
Comité extraordinario de monitoreo de situación de Frontera y/o PMU Asistencia a 33 sesiones de Puesto de Mando Unificado en Norte de Santander, Guajira y Guainía. 3 Comité Departamental de Justicia Transicional en Putumayo.
Asistencia a Comités de Asuntos Fronterizos – Red Migrante y/o demás espacios de trabajo en zonas de frontera Participación en 40 sesiones de la Red Migrante, comité de asuntos Fronterizos, sesión de la comisión Segunda de la Cámara de Representantes, OIM y DPS.
Acciones de acompañamiento y protección adelantadas por el equipo en terreno de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. 175 acciones de acompañamiento, en terreno con jornadas para realización de censo de NNA provenientes de Venezuela, acompañamiento a retornados. Apoyo en la respuesta a la crisis humanitaria por el cruce forzado de la frontera entre Colombia y Venezuela de 241 connacionales provenientes de las minas ubicadas en el Estado de Amazonas, República Bolivariana de Venezuela hacia Inírida, Guainía. 26 rutas de protección activadas para líderes de zona de frontera en el Putumayo.
Misiones de verificación y acompañamiento 82 misiones de verificación y acompañamiento a puentes fronterizos, población, zonas adyacentes a los pasos fronterizos.
Fortalecimiento a personerías y/o servidores públicos de los entes territoriales 4 encuentros con Personeros de Frontera para análisis dinámicas en cada uno de los municipios fronterizos. 16 capacitaciones en rutas de atención a la población en riesgo, desplazada y/o con movilidad en zonas de frontera dirigida a los servidores públicos del SNARIV territorial en las regionales de frontera. Oficios a Personeros de los municipios Frontera requiriendo respuestas institucionales para la población víctima en cruce de frontera.
Acceso al Registro [Registraduría] 52 oficios dirigidos a las Registradurías especiales y departamentales solicitando la garantía de acceso al registro de NNAJ hijos de colombianos nacidos en Venezuela.

15 jornadas de acceso al registro Guainía. 10 acciones directas con la Registraduría municipal de Ocaña, para que se garantice en el registro requerido. 8 acompañamientos a venezolanos a la Registraduría para el proceso de registro civil
Entes territoriales [Alcaldías y Gobernaciones] 30 oficios a los alcaldes de Frontera solicitando información sobre los planes de prevención y protección que se han implementado dentro del plan de desarrollo.
45 solicitudes de información a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Registraduría Nacional del Estado Civil, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Migración Colombia, Alcaldías, Gobernaciones, Cancillería Programa Colombia Nos Une, para la construcción de rutas de atención a personas retornadas. 1 Encuentro Binacional Defensoría del Pueblo Ecuador y Defensoría del Pueblo Colombia, para Presentar el avance de los compromisos en temática de Migración, Desplazamiento y Refugio. Incidencia en la circular No. 145 de noviembre 17 de 2017 de la Registraduría Nacional del Estado Civil que amplió la vigencia de la circular No. 064 del 18 de mayo 2017 la cual emite directrices para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela a fin de que puedan ejercer su derecho a la personalidad jurídica, nacionalidad colombiana, registro y servicios.

2.4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El conflicto armado interno colombiano ha generado el desplazamiento de un gran número de colombianos en el territorio que han tenido que cruzar las fronteras nacionales. Una de las mayores dificultades en la actualidad es el sub-registro de la situación de connacionales víctimas de desplazamiento forzado en el exterior, lo que demanda una labor de caracterización con miras a garantizar el acceso efectivo los componentes de atención y reparación integral.

Preocupa el subregistro, toda vez que la situación de niños, niñas y adolescentes tiende a agravarse, ya que en algunos casos los países de frontera han negado su nacionalidad o se han abstenido de prestarles asistencia para restablecer su identidad y por tanto la garantía de los demás derechos. Lo anterior, se constituye en un escenario propicio para facilitar la configuración de apatridia en los menores de edad.

Recomendaciones:

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV, establecer convenios con entidades territoriales para atender con alojamiento y alimentación a las víctimas del conflicto armado que están retornando de Venezuela, mientras se activa el protocolo de retorno. Así mismo, delimitar acciones claras para responder a las necesidades humanitarias de aquellas víctimas que retornan a nuestro país, pero que no pueden o no desean regresar

a su lugar de origen y propender por la modificación de la ley 1448 de 2011 para que se incluya el desplazamiento transfronterizo y ampliarse los plazos de declaración dentro del país para las personas que están retornando.

- A Migración Colombia para que realice jornadas de promulgación y divulgación de los mecanismos dispuestos a través de la página web para adelantar solicitudes de documentos para la regularización del estado migratorio. Explicar el alcance de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza TMF y Permiso Especial de Permanencia PEP. Convocar una mesa de trabajo con las autoridades e instituciones encargadas de la política pública migratoria, con el objeto de revisar las condiciones y jurídicas para buscar alternativas humanitarias de solución a las situaciones de las personas migrantes irregulares.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores para que los consulados de Colombia en Venezuela realicen campañas de difusión sobre los derechos de las víctimas.
- A la Registraduría Nacional del Estado Civil con el fin de realizar brigadas para gestionar la documentación de las familias en los municipios fronterizos. Generar alternativas humanitarias en el caso de los NNA, hijos de venezolanos que han nacido en el país para evitar que estén en riesgo de apatridia. Así mismo realizar jornadas de orientación sobre los trámites de legalización de mujeres venezolanas en territorio colombiano que se dedican al trabajo sexual para evitar la explotación laboral y la trata de personas por parte de grupos armados y delincuenciales, dando cumplimiento a la sentencia T- 073 de 2017.
- Al Ministerio de Salud, teniendo en cuenta que es importante brindar atención prenatal a las mujeres que cruzan la frontera buscando servicios de salud, ya que los controles prenatales permiten garantizar la vida de la mujer gestante y del niño en gestación.
- A las Fuerzas Militares, reforzar el tema de seguridad en el tránsito transfronterizo de NNA, para prevenir su instrumentalización por parte de los grupos armados con acciones como reclutamiento, explotación laboral, sexual y de tráfico de personas.
- A las agencias del Ministerio Público para que se realice el monitoreo de la situación y se adopten las acciones de prevención y las decisiones pertinentes para lograr el respeto y garantía de los derechos de la población migrante.
- A las autoridades territoriales de los departamentos y municipios en zonas de frontera para que se activen los planes de contingencia tendientes a brindar la atención y protección de las personas con necesidad de protección internacional a fin de garantizar sus derechos y evitar que sean víctimas del tráfico ilícito de migrantes y/o trata de personas.

CAPÍTULO 3. RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS

INTRODUCCIÓN

A lo largo del año 2017, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada realizó seguimiento al acceso a los derechos de las comunidades en situación de desplazamiento y en procesos de retorno, reubicación e integración local, partiendo del reconocimiento que el restablecimiento de derechos es la situación en la cual las personas, comunidades y grupos étnicos han recuperado su autonomía para manejar y proyectar su vida, y por ende, cuentan con las condiciones materiales, sociales y psicosociales para el ejercicio de sus libertades públicas.

Los escenarios de análisis del restablecimiento de los derechos, han sido los procesos de retorno y reubicación rurales, a partir de la verificación del cumplimiento de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad. En el marco del principio de dignidad de estos procesos de retorno y reubicación, de la labor que realiza la Defensoría del Pueblo, se han identificado, barreras de acceso al ejercicio de los derechos a i) La restitución de tierras en el marco de los procesos de retorno, ii) Derecho a la Educación, iii) Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Generación de Ingresos y proyectos productivos.

Del mismo modo, en el ámbito urbano en los procesos de reubicación e integración locales, se han identificado las barreras institucionales y las situaciones que impiden el restablecimiento de los derechos de las comunidades desplazadas que se encuentran habitando en los proyectos de vivienda gratuita y en los asentamientos precarios e informales.

Por otra parte, se ha encontrado que la política de corresponsabilidad desplegada durante 2017 se orientó a serie de ajustes en los procedimientos y formas organizativas dispuestas, pero no abordó una reforma de fondo a los problemas de diseño institucional en relación con la coordinación y financiación de los servicios que convergen en los territorios para la realización de los derechos de las personas y comunidades en situación de desplazamiento.

De acuerdo con lo anterior, en el presente capítulo se presentará el análisis de la situación de las comunidades en procesos de retorno y reubicación rural, así como el análisis del restablecimiento de los derechos a la restitución de tierras en escenarios de retorno, la educación, la vivienda y generación urbana y rural y el análisis de las políticas de corresponsabilidad.

3.1. OBSERVACIONES SOBRE LAS PROPUESTAS DEL GOBIERNO NACIONAL PARA SUPERAR EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE RETORNOS Y REUBICACIONES RURALES

En el auto 474 la Corte Constitucional retoma lo manifestado en el Auto 373 respecto al nivel de cumplimiento bajo de las ordenes en materia de retornos y reubicaciones, cuya política pública *“no permite que este tipo de procesos se consoliden y, con ello, no está cumpliendo con su objetivo dentro del proceso de restablecimiento de derechos de la población desplazada (art. 17 L. 387 de 1997)”*.

Si bien es cierto, el Gobierno Nacional en sus informes presenta los avances en el cumplimiento a las órdenes encaminadas a ajustar dicha política, la Defensoría del Pueblo observó, en el acompañamiento a comunidades en procesos de retorno y reubicación en el año 2017⁹⁰, que continúan las falencias en la implementación de la política pública⁹¹ y, por lo tanto, persisten las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado en la realización de sus derechos⁹².

En este apartado, se presentan las observaciones de la Defensoría Delegada para los Derechos de la población Desplazada, respecto a las acciones realizadas por el Gobierno Nacional para superar los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales, identificadas por la Corte Constitucional:

⁹⁰ La delegada para los Derechos de la Población Desplazada realizó visitas de documentación en procesos de retorno en los departamentos de: Magdalena (Nueva Venecia, Buenavista, Bocas de Aracataca, La Avianca, Las Piedras, Caraballo), Bolívar (Las Palmas, la Alta Montaña de El Carmen de Bolívar, Cerro de Burgos), La Guajira (Comunidad Wiwa de La Laguna), Santander (Ciénaga del Opón y ATCC).

⁹¹ Particularmente aquellas relacionadas con la garantía a los derechos económicos, sociales y culturales, así como la intervención desarticulada de las entidades del SNARIV; fallas en la estrategia de corresponsabilidad que no permite disponibilidad de recursos; falencias en los sistemas de medición de carencias que no reflejan la realidad de los hogares desplazados; demoras en el cumplimiento de órdenes de restitución y de medidas de los PIRC. Al respecto se recomienda consultar informes anteriores de la Defensoría del Pueblo como: “Atención al Desplazamiento a 3 años de Implementación de la Ley 1448 de 2011 (abril 2015), los informes en respuesta a los Autos 219/12 y 298/15 de la Corte Constitucional. “Balance de las Políticas Públicas Territoriales de Atención para la Población en Situación de Desplazamiento del Periodo 2012 – 2015 (junio 2017).

⁹² La crisis en la comercialización del ñame en 2017, refleja las dificultades que tiene esta comunidad retornada para insertarse en los mercados locales. Quedó en evidencia que el Ministerio de Agricultura no cuenta con estrategias para atender la crisis y mitigar sus efectos. La situación presentada pone en riesgo la sostenibilidad del proceso de retorno.

3.1.1. Ajustes en el proceso de retornos y reubicaciones:

El Gobierno Nacional está rediseñando el proceso de retornos y reubicaciones, de manera que *“la estrategia que se aplicará a partir del 2018 apunta a contribuir a una solución duradera para la población retornada o reubicada”*⁹³ en 5 componentes⁹⁴, cuya implementación *“se realizará preferiblemente a través de los entes territoriales mediante un mecanismo de cofinanciación por oferta que permita habilitar a los municipios con mayor concentración de población retornada o reubicada, en la respuesta oportuna a las necesidades de las personas en situación de desplazamiento.”*⁹⁵

Si bien es cierto, la nueva distribución de componentes agrupa medidas por derechos, preocupa que en el proceso se invisibilicen algunos de los componentes del principio de dignidad, como el de alimentación, atención psicosocial, vías y comunicaciones y seguridad alimentaria. Así mismo, esta Delegada considera que el mecanismo de cofinanciación propuesto no garantiza que se mejore la coordinación nación territorio, puesto que la política de corresponsabilidad, contenida en el Decreto 2460 de 2015, establece que sólo acceden a la cofinanciación los municipios que tienen capacidad para poner contrapartida, lo que dejaría por fuera a los entes territoriales que están en categorías 3, 4, 5 y 6; esto abre la puerta a una concentración de los recursos en los entes que cuentan con mayor capacidad presupuestal⁹⁶. Sobre el particular, cabe preguntarse si se va a reformar el Decreto 2460 o se va a diseñar una política paralela a éste.

Se percibe como positivo el alcance del componente de reconstrucción del tejido social y fortalecimiento de capacidades ciudadanas⁹⁷, sin embargo, para alcanzar este propósito, es necesario que se garanticen los recursos, teniendo en cuenta que muchas comunidades retornadas o reubicadas se encuentran en zonas de difícil acceso, con

⁹³ Informe Conjunto del Gobierno Nacional en respuesta a las Órdenes del Auto 474 de 2017, 17 de noviembre de 2017.

⁹⁴ 1. Generación de ingresos; 2. Vivienda, Habitabilidad y Tierras; 3. Acceso a Derechos Sociales (Identificación, Salud, Educación y Reunificación Familiar); 4. Reconstrucción de tejido social y fortalecimiento de capacidades ciudadanas (Construcción de Identidad, Incidencia y Participación Pública, Autogestión de problemas comunitarios, esquemas especiales de acompañamiento comunitario); 5. Seguimiento y monitoreo. De conformidad por lo informado por la UARIV en la reunión técnica con PGN el 12 de marzo de 2018.

⁹⁵ Informe Conjunto del Gobierno Nacional en respuesta a las Órdenes del Auto 474 de 2017, 17 de noviembre de 2017.

⁹⁶ En 2013, la UARIV señaló que el 95% de los municipios que concentran el 70% de la población desplazada se encuentra en estas categorías. Documento: “Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional”. Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). Disponible en: http://www.unidadVictimas.gov.co/images/docs/2013/2013_2012011000407.pdf

⁹⁷ El propósito de dicho componente “es contribuir a la participación efectiva de las comunidades y poblaciones que hacen parte de procesos de retornos y reubicaciones...” Informe Conjunto del Gobierno Nacional en respuesta a las Órdenes del Auto 474 de 2017, 17 de noviembre de 2017

poca presencia institucional y elevados costos de movilidad. Por lo tanto, el Estado tiene el reto de realizar los ajustes presupuestales de manera que, para garantizar el derecho a la participación efectiva, no se presenten las dificultades observadas para acceder a derechos como la salud y la educación⁹⁸. En esta línea, cabe preguntarse si el Gobierno Nacional está realizando los ajustes en materia presupuestal para garantizar la participación efectiva de las víctimas.

No es claro cómo el rediseño de los planes de retorno y reubicación y el ajuste del protocolo⁹⁹, conllevarán afectivamente a que se superen las falencias identificadas en la implementación de la política pública de retornos y reubicaciones, como la coordinación interinstitucional. Esto, teniendo en cuenta que el protocolo anterior de retornos y reubicaciones incluía, dentro de los anexos de los planes, la Matriz del Componente Estratégico, “donde se debe identificar y concertar acciones, actividades, tiempos, responsables, indicadores, recursos y metas”¹⁰⁰, sin que esto haya conducido efectivamente a la articulación de las acciones de las entidades del SNARIV, que conlleven al restablecimiento de derechos de las comunidades retornadas¹⁰¹. Llama la atención la definición que da la UARIV a los planes de retorno en su respuesta al requerimiento realizado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras¹⁰², por lo que se recomienda, hacer seguimiento a la implementación de los ajustes, para evitar que se

⁹⁸ En el marco de las visitas realizadas a comunidades retornadas, estas reportaron altos costos para su movilidad y vías de acceso deterioradas, que dificultan el acceso a servicio de salud y al derecho a la educación, como Ciénaga del Opón, Cerro de Burgos, Nueva Venecia, Buenavista, Bocas de Aracataca, Las Piedras, Comunidad Wiwa de La Laguna (La Guajira).

⁹⁹ Como el ajuste a la matriz anunciado en el Cuarto Informe Anual del Gobierno Nacional, para mejorar “la articulación institucional para la focalización de la población retornada y reubicada, especialmente en lo que tiene que ver con oferta que aporta al arraigo de manera definitiva como es el acceso a vivienda, generación de ingresos y tierra.” Esta matriz incluirá la oferta institucional y su propósito es “realizar convenios o acciones interinstitucionales, que posibiliten la asistencia técnica de los procesos de retornos y reubicaciones que se adelantan en sintonía con la dinámica territorial.”

¹⁰⁰ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Protocolo para el Acompañamiento a Retorno y Reubicaciones en el Marco de la Reparación Integral a Víctimas del Desplazamiento Forzado. Mayo de 2014.

¹⁰¹ Sobre el particular, no es posible determinar niveles de cumplimiento de los planes de retorno actuales, puesto que la Defensoría del Pueblo ha solicitado de manera infructuosa a la UARIV el envío de dicha matriz, para identificar las acciones que contienen los planes y analizar su impacto en el restablecimiento de derechos de las comunidades retornadas, lo que dificulta nuestra labor como ministerio público en el seguimiento a la política pública de retornos y reubicaciones.

¹⁰² “Es dable señalar, que los planes de retornos y reubicaciones son un instrumento territorial para la identificación y documentación de las necesidades individuales y comunitarias de las poblaciones retornadas o reubicadas con el propósito de garantizar sus derechos a partir de las acciones institucionales de las entidades el SNARIV.”

presenten retrocesos en el alcance que la Corte ha reconocido a estos planes¹⁰³, tal como se percibe que está sucediendo con los PIRC¹⁰⁴.

Más que el ajuste de los planes actuales, se requiere un mecanismo que permita garantizar el cumplimiento de medidas de mediano y largo plazo, pues la política continúa anclada a los planes de inversión de los gobiernos de turno (vigencia de 4 años), lo cual no permite que se genere una sostenibilidad/durabilidad de estos procesos.

En el entendido que los retornos y las reubicaciones son procesos que incluyen todos los componentes de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a víctimas, no es claro en el procedimiento ajustado que presenta la UARIV, cuál es la atención inicial para garantizar el mínimo vital.

3.1.2. Umbral de medición de superación del ECI de retornos y reubicaciones:

El indicador¹⁰⁵ no busca, como bien lo señala la UARIV en su informe anual de agosto de 2017, *“medir el grado de estabilidad socioeconómica de los hogares, o el goce de derechos como la vivienda o la generación de ingresos, pues dichas mediciones se encuentran abordadas a partir de otros instrumentos”*; sin embargo, se considera necesario que se aclare el alcance del concepto de acompañamiento, pues éste debe contemplar no sólo “alguna” acción de las entidades del SNARIV¹⁰⁶ sino la articulación entre éstas y su implementación efectiva, de manera que el acompañamiento conduzca

¹⁰³ Al respecto consultar Anexo complementario Auto 373/16. Págs. 13 y 15 (literal C).

¹⁰⁴ En el ajuste del PIRC de la Alta Montaña, se identificaron las medidas que no cuentan con nexo causal y las que pertenecen a la Rama Judicial, en especial aquellas que tenían un componente de reconocimiento de responsabilidad y petición de perdón por parte de los actores. Estas medidas, según lo manifestado por la UARIV, en las jornadas de trabajo con la comunidad, serían excluidas del PIRC. Al respecto, los representantes de la comunidad manifestaron sus objeciones. Preocupa a la Defensoría que el Plan resultante no responda de manera efectiva al daño identificado en el diagnóstico participativo elaborado en el proceso de formulación de este, afectando además el derecho a las víctimas de acceder a la verdad. La situación observada va en contravía de lo que establece el documento de la UARIV “Procedimiento de Reparación Colectiva” 8 de agosto de 2014. Pag. 5 Consultado en: https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/procesos_caracterizados/PROCEDIMIENTO_DE_REPARACION_COLECTIVA_V1.pdf

¹⁰⁵ Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que, habiendo solicitado acompañamiento para el retorno en el último año, lo recibieron / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último.

¹⁰⁶ En el Cuarto Informe Anual, el Gobierno Nacional reporta: “Con corte a diciembre de 2016, 174.812 hogares han retornado y reubicado con acompañamiento del Estado. Estos hogares equivalen a 452.173 personas que han iniciado el proceso de acompañamiento a su retorno o reubicación por medio de **alguna** acción realizada por la Unidad para las Víctimas u otra entidad del SNARIV.” (Negrilla por fuera del texto)

al restablecimiento de derechos, lo cual no es claro en los enunciados del Gobierno Nacional.

Lo anterior, teniendo en cuenta que aunque la UARIV señala en el informe que recibir acompañamiento será entendido como: “*acciones encaminadas a gestionar y concretar la oferta institucional que redunden en la definición de recursos, responsables y tiempos para lograr la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones*”, las acciones que describe¹⁰⁷ incluyen, por ejemplo, todas las gestiones de coordinación y concertación de las entidades del SNARIV, las cuales, no conducen necesariamente a una implementación de las medidas de los planes de manera articulada, tal como se observa en los casos que se acompañan desde esta Delegada.

En otras palabras, como está planteada la identificación de las comunidades/hogares acompañados, no permite determinar la efectividad, eficiencia ni eficacia de dicho acompañamiento y, por lo tanto, no conlleva a que la medición del indicador refleje la superación del ECI.

3.1.3. Proceso de caracterización

Si bien es cierto la georreferenciación que presenta el Gobierno Nacional en el tercer informe en respuesta a la Orden 34 del Auto 373/16, permite visualizar los enormes retos que tiene; se recomienda realizar ajustes en la identificación, teniendo en cuenta lo comentado respecto al alcance del acompañamiento en el apartado anterior. Igualmente, que se unifiquen los criterios para reportar las cifras, puesto que las de “acompañamiento” se presentan en número de hogares, mientras que las de “sin acompañamiento” en número de personas¹⁰⁸.

Así mismo, se recomienda que se identifiquen los tres escenarios de soluciones duraderas pues el proceso de caracterización sólo reconoce dos¹⁰⁹. Sobre el particular, es necesario que se tomen medidas para evitar una caracterización que no refleje las

¹⁰⁷ “En todo caso, es importante mencionar que el acompañamiento al proceso de retornos y reubicaciones es un proceso complejo que comprende la realización de varias acciones con los hogares (una vez estos efectúan la solicitud), tales como: **orientación e información** sobre el derecho a retornar o reubicarse para la toma de una decisión informada, **apoyo para la movilidad, gestión para el acceso a oferta** para la estabilización y **gestión del componente de fortalecimiento** de capacidades para la participación, todo ello dentro de un enfoque de integración comunitaria.” (Negrilla fuera del texto) Unidad para las Víctimas: “Cuarto Informe Anual sobre los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de la política pública y el impacto de las medidas adoptadas para la garantía del Goce Efectivo de los Derechos de la Población Desplazada, Bogotá. Agosto de 2017”

¹⁰⁸ Esto dificulta realizar análisis comparativos de las cifras.

¹⁰⁹ En vez de integración local la denomina reubicación en sitio de recepción, que corresponde 101.727 hogares del total de 174.812 hogares retornados o reubicados con acompañamiento estatal. Se evidencia entonces que el principal escenario para las soluciones duraderas que cuenta con acompañamiento no es, en estricto sentido, el de los retornos o las reubicaciones.

realidades de la población en procesos de retorno o reubicación. Se tiene conocimiento, por ejemplo, de un caso en el que se niega el acompañamiento al proceso de retorno de una persona que firmó el acta de voluntariedad para “acceder a varias medidas de atención”¹¹⁰ en su lugar de recepción. Se infiere que la UARIV considera que esta persona se encuentra en un proceso de reubicación en lugar de recepción (integración local), pese a su intención manifiesta de retornar. ¿Cómo figura esta persona en el proceso de caracterización?

3.1.4. Articulación de las medidas de reparación integral para la construcción de paz que prevé el punto 5 del AFP, con el componente retornos y reubicaciones (urbanas y rurales) de la población desplazada:

Además de enunciar los ajustes a los procesos de retorno y reubicaciones mencionados en el primer aparte de este capítulo, el Gobierno Nacional señala que hay “tres estrategias a través de las cuales se articula la implementación del AFP con las iniciativas que ya se vienen ejecutando en términos de los derechos de las víctimas”¹¹¹. De estas, se infiere que las víctimas estarán priorizadas en las acciones que se derivan del plan marco para el cumplimiento de los acuerdos y, que los Planes de Retorno y Reubicación, así como los PIRC, se verán fortalecidos¹¹².

El proceso de articulación parece viable pues se observa una coincidencia entre los alcances y componentes de los Planes Nacionales de Reforma Rural Integral¹¹³ y los 14

¹¹⁰ La víctima, que vive en Soledad Atlántico manifestó a la Defensoría que dicha acta la firmó para acceder a la indemnización administrativa. Al respecto, un funcionario de la UARIV en una reunión el 23 de agosto de 2017, manifestó que, en la ruta para acceder a esta medida, se encuentra la firma de dicho documento. Se infiere entonces que el acta de voluntariedad es parte de un proceso administrativo para acceder a una medida de reparación, sin que esto signifique necesariamente que la persona decidió permanecer definitivamente en el lugar donde realiza la solicitud. La Defensoría del Pueblo está actualmente verificando el caso para proceder a las gestiones de manera que se garantice el derecho al retorno.

¹¹¹ Las cuales consisten en 1. Priorización para acceso a tierras, vivienda y PEDT; 2. Articulación, a través de los Planes Nacionales de Reforma Rural Integral y PDET; 3. Impulso y fomento. Informe Conjunto del Gobierno Nacional en respuesta a las Órdenes del Auto 474 de 2017, 17 de noviembre de 2017.

¹¹² En el Cuarto Informe Anual el Gobierno Nacional señala que es “necesaria la articulación de los Planes de Reparación Colectiva y los Planes de Retorno y Reubicación al proceso PDET, en concreto, a los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) “. En este mismo sentido, el informe de respuesta al Auto 474 el Gobierno Nacional manifiesta que: “El Acuerdo establece que se pondrán en marcha programas colectivos de retornos y reubicación de personas en situación de desplazamiento con enfoque territorial y de género. Estos planes también deberán ser fortalecidos a través de su articulación con los PDET en las zonas priorizadas”. Igualmente prevé la articulación de los PISDA con los PIRC y los planes de retornos y reubicaciones (Pág. 41).

¹¹³ 1. Infraestructura vial, 2. Infraestructura de riego (Adecuación de Tierras), 3. Infraestructura de conectividad, 4. Estímulos a la economía solidaria y cooperativa, 5. Salud rural, 6. Educación rural, 7. Vivienda y Agua potable, 8. Asistencia Técnica (Innovación Agropecuaria), 9. Subsidios

del principio de dignidad de los procesos de retorno; sin embargo, esta coincidencia en los lineamientos generales de actuación y la articulación de planes, no garantizan la articulación de acciones necesaria para avanzar en el restablecimiento de derechos de las comunidades desplazadas, el reto para el Gobierno Nacional es superar las falencias en la implementación de la política pública de retorno y reubicaciones, que conllevan a los bloqueos constitucionales enunciados por la HCC, de manera que en la implementación de los acuerdos no se repliquen.

En la propuesta que presenta el Gobierno Nacional, se observan estrategias que no distan mucho de las que se han implementado en la política pública de retorno y reubicaciones, como la formulación e implementación de planes con enfoque participativo y su armonización con las herramientas de planificación en el territorio. En el caso de la implementación del AFP se presenta el PDET, PATR, PISDA; en los procesos de retorno y reubicación actuales encontramos los planes de retorno, PIRC¹¹⁴, PAT, RUCISTC, tablero PAT, entre otros, los cuales a la fecha no han logrado que la estrategia de corresponsabilidad sea efectiva, de manera que se garantice el cumplimiento de las medidas para garantizar los principios de los derechos al retorno y la reubicación¹¹⁵.

generación de ingresos y crédito, 10. Zonificación ambiental para el Cierre de la Frontera Agrícola y la Protección de Áreas de Especial Interés Ambiental, 11. Formalización laboral y protección social, 12. Sistema general para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, 13. Plan Nacional de Electrificación rural, 14. Comercialización rural.

¹¹⁴ En el VIII Informe al Congreso de abril 2016, el Gobierno Nacional manifestó en los casos que los sujetos de reparación colectiva sean víctimas de desplazamiento forzado, “el acompañamiento al proceso de retornos o reubicación se considera una medida de reparación colectiva. En estas circunstancias el plan de retorno o reubicación hará parte integral del Plan de Reparación Colectiva”. Esta articulación no se observó en ninguno de los procesos de retorno visitados que también son sujetos de reparación colectiva como: ATCC, La Avianca (Pivijay Magdalena), Nueva Venecia y Buena Vista (Magdalena), El Salado y la alta Montaña (El Carmen de Bolívar), Las Palmas (San Jacinto), Ciénaga del Opón (Barrancabermeja).

¹¹⁵ El Decreto 2460 de 2015, establece la incorporación en los PAT de los compromisos de los planes de retorno y reubicación, sin mayores resultados hasta ahora puesto que: 1. Los PAT se han diseñado sin caracterización; 2. No se incluyeron recursos nuevos para atender obligaciones derivadas de la 1448; 3. Los ejercicios de evaluación no se han centrado en medir el impacto sino las labores proyectadas; 4. Los PAT no están recogiendo la diversidad de oferta que se despliega en los municipios consignados en otros planes (retornos y reubicaciones, PIRC, desminado, entre otros). Por otro lado, en los últimos 4 años se han dispuesto una serie de sistemas de información territorial administrados por Ministerio del Interior, UARIV y DNP (RUCISTC, FUT, SIGO y Tablero PAT), que en teoría deberían dar información sobre la demanda y la oferta en materia de retornos y reubicaciones, sin embargo, por lo manifestado por la UARIV en la respuesta a la pregunta 27 del requerimiento de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (octubre de 2017), se infiere, que estos sistemas presentan problemas de diseño, no contienen la información reubicaciones rurales, o esta información no se está reportando en los mismos.

En lo que respecta al enfoque participativo, el Gobierno Nacional manifiesta que la UARIV “fortalecerá las capacidades de las víctimas de desplazamiento forzado para su participación en el proceso de construcción de los PDET, para que logren poner en estos espacios de concertación sus necesidades específicas como contribución a la consolidación de la paz en los territorios.”¹¹⁶ Para lograr esto es necesario que se garantice el cumplimiento del componente de “*reconstrucción del tejido social y fortalecimiento de capacidades ciudadanas*”, enunciado en los ajustes al proceso de retorno y reubicaciones (Ver aparte 3.1.1. de este capítulo).

En lo que respecta al componente de tierras, en el marco del acompañamiento que realiza la Delegada para los Derechos a la Población Desplazada, se pudo constatar un bajo cumplimiento de órdenes de fallos de restitución¹¹⁷, especialmente en lo concerniente a reubicación y adjudicación de predios de segundos ocupantes, lo que afecta el restablecimiento de derechos¹¹⁸ de familias víctimas de desplazamiento forzado en procesos de retorno. En los casos de reubicaciones persisten las dificultades en la coordinación entre UARIV y ANT¹¹⁹. Son evidentes las dificultades de temporalidad de los procesos de adjudicación de tierras con los procesos de reubicación de víctimas de desplazamiento forzado¹²⁰. La respuesta del Gobierno Nacional en este aparte no permite dilucidar cómo, la nueva estrategia que se deriva de la implementación del AFP, permite efectivamente una atención coherente y articulada, de manera que se garantice el acceso a tierras de la población desplazada y el cumplimiento de las ordenes de las sentencias de restitución.

En definitiva, para que se logre la articulación de las medidas de reparación integral para la construcción de paz que prevé el punto 5 del AFP, con el componente retornos y reubicaciones (urbanas y rurales) de la población desplazada, que conlleve a la superación de las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales, es necesario que el Gobierno Nacional atienda falencias desde el momento del diseño de las herramientas de implementación de los acuerdos.

¹¹⁶ Informe Conjunto del Gobierno Nacional en respuesta a las Órdenes del Auto 474 de 2017, 17 de noviembre de 2017.

¹¹⁷ Casos hermanos Torres, El Danubio, La Arizona, Villa Amalia y Roma, en el Carmen de Bolívar. De estos, algunos hacen ya parte de procesos de retorno y del SRC.

¹¹⁸ Se ve afectado particularmente el acceso a la vivienda y generación de ingresos, por la falta de seguridad jurídica de los predios.

¹¹⁹ En el marco del acompañamiento del proceso de reubicación de 13 familias desplazadas que estaban asentadas en el predio El Tamarindo (Atlántico), en un predio adjudicado por la ANT en Ebejicó (Antioquia), se observó desarticulación entre las entidades del SNARIV para garantizar la atención en el proceso. Informe Defensoría del Pueblo Regional Antioquia, 31 de octubre de 2017.

¹²⁰ Tal como lo señala la UARVI en oficio del 2 de marzo de 2018, en lo que se refiere a articulación de proceso de reubicación: “Temporalidad entre compra y entrega de predios es mucho menor que el requerido para articular con los EETT y comunidades los planes de reubicación.

3.2. AVANCES Y OBSTACULOS EN EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN ESCENARIOS DE RETORNOS.

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada de la Defensoría del Pueblo, ha venido implementando a lo largo del año 2017 una estrategia de acompañamiento y seguimiento a las comunidades retornadas que se encuentran en proceso de restitución de tierras.

Del acompañamiento que realizan los equipos en terreno de la Delegada¹²¹, se ha podido establecer junto con las comunidades el estado de avance y principales obstáculos en el cumplimiento e implementación de las órdenes de las sentencias de restitución de tierras.

En los últimos años se presentaron algunos avances en la política de tierras, sin embargo, la Corte mediante el Auto 373 de 2016 mantuvo el estado de cosas inconstitucional para la población desplazada en el componente de tierras (restitución y protección).

El Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, señala que los vacíos en el componente de tierras se han abordado a lo largo del seguimiento que realiza esa corporación a partir de dos dimensiones principales: *(i) la entrega de tierras a la población desplazada, que incluye la restitución de los predios abandonados y la entrega de tierras para la reubicación; y (ii) la protección de las tierras abandonadas o despojadas forzosamente a esa población.*

En cuanto a la primera dimensión, la Corte Constitucional resaltó importantes avances del Gobierno Nacional al incorporar un *“procedimiento de restitución completo, coherente y racionalmente orientado a la satisfacción del derecho a la restitución de tierras”*, lo que fue reconocido con un nivel de cumplimiento alto. Sin embargo, la Corte mantuvo su competencia y logró identificar, primero, un *bloqueo institucional* por la persistencia de obstáculos en el proceso de restitución y la falta de mecanismos de corrección al interior de la propia institucionalidad para resolverlos; y segundo, una *práctica inconstitucional* en la situación de invisibilización ante la ley que afecta a los segundos ocupantes¹²².

Respecto de la segunda dimensión, relacionada con la protección de predios y territorios abandonados, la Corte identificó un incumplimiento casi total de sus órdenes, *“toda vez que el nivel de protección que existía al momento de impartir la orden no sólo no avanzó, sino que retrocedió”*. En esta medida, la Sala Especial ordenó a la Unidad de Restitución

¹²¹ Defensores(as) Comunitarios, Asesores (as) de Desplazamiento y Equipos de las Casas de los Derechos.

¹²² Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento. Auto 373 de 2016

de Tierras, entre otras acciones, *“la creación de un mecanismo que permita la articulación de las rutas de protección de predios -individual y colectiva- vía su inscripción en el RUPTA, con la política de restitución de tierras”*¹²³.

De acuerdo con lo anterior, del acompañamiento y seguimiento permanente realizado frente al derecho a la restitución de tierras de la población desplazada, y tras analizar el informe conjunto del Gobierno Nacional¹²⁴, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, considera¹²⁵ que aunque se han presentado avances en el diseño e implementación de ajustes y medidas tendientes a superar las barreras de acceso al derecho a la restitución de tierras en procesos de retorno, aún se presentan situaciones que impiden de manera efectiva el goce del mencionado derecho:

3.2.1. Opositores o terceros vulnerables en el proceso de restitución de tierras.

En el tiempo de implementación de la Ley 1448 de 2011, el proceso de restitución de tierras ha afrontado diversos retos, producto de las condiciones especiales de la tenencia de la tierra, los territorios étnicos, la informalidad y la precariedad en los sistemas de información relacionados con predios, entre otras. A lo largo de la intervención de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, se ha advertido¹²⁶ la necesidad de fortalecer la representación y participación de la población vulnerable en el proceso restitutivo, en aquellos casos en los que por las particularidades de cada caso, no sea la Unidad de Restitución de Tierras la entidad que asuma su representación, por ejemplo abandonos sucesivos; opositores de buena fe exentos de culpa, y en general aquellos terceros en situación de vulnerabilidad.

¹²³ Ibídem.

¹²⁴ “Alto Comisionado para la Paz y Alta Consejería para el Postconflicto, Informe Conjunto del Gobierno Nacional en el marco del Auto 474 de 2017. Bogotá. Noviembre de 2017.”

¹²⁵ Aparte de las acciones de fortalecimiento que realizan las Defensorías Regionales y equipos en Terreno de la Delegada, desde la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, se han acompañado actividades iniciadas por los equipos en terreno, en el marco de jornadas de atención especializada, espacios de capacitación sobre retornos y restitución de tierras, en Bolívar en el municipio de El Carmen de Bolívar del 28 al 30 de marzo de 2017, en la Guajira en el municipio de Barrancas el 27 y 28 de julio de 2017.

¹²⁶ Ver informes: Informe comisión Montería – Cedro Cocido 2 y 3 de febrero de 2017. Informe de comisión el Carmen de Bolívar – Roma 29 al 31 de marzo de 2017.

Foto 1. Visita al Predio “Cedro Cocido” en el municipio de Montería.



Fuente: Lorena Tuiran. Defensora Comunitaria Córdoba.

De igual forma, se han realizado importantes reflexiones con respecto a la adopción del enfoque de Acción sin daño, en las que se han identificado medidas que deben adoptarse desde el inicio del proceso de restitución hasta la etapa de posfallo, para efectuar un aporte duradero y transformador a la reparación de las víctimas del conflicto. El reto de la incorporación de esta perspectiva en el proceso de restitución de tierras implica resolver con éxito las posibles tensiones en la ejecución de la política y propiciar reflexiones permanentes sobre el contexto particular, como ocurre precisamente con la situación de vulnerabilidad histórica que podría acrecentarse frente a actores sociales que no logran demostrar la buena fe exenta de culpa y que se configuran como opositores.

Adicionalmente, la Delegada ve con preocupación la existencia de sujetos vulnerables que ocupan los bienes inmuebles solicitados en restitución de tierras y que no comparecen al proceso judicial por distintos motivos, situación que genera sentencias sin el reconocimiento a sus derechos o intereses. Lo anterior, origina que las diligencias de entrega no se hagan efectivas¹²⁷, y el juez o magistrado tenga una fuerte actuación posfallo, a fin de determinar si el tercero debe ser objeto de medidas de atención.

Tanto así que la Corte Constitucional examinó a profundidad la problemática de esta población mediante la sentencia C-330 de 2016, en la que diferenció dos grupos: “i) Los segundos ocupantes que se encuentran en situación ordinaria y tuvieron que ver o se aprovecharon del despojo; y ii) los segundos ocupantes que enfrentan alguna condición de vulnerabilidad y no tuvieron ninguna relación, ni tomaron provecho del despojo”.

Respecto a los posibles segundos ocupantes, el Tribunal Constitucional, destacó que el juez de restitución de tierras, debe tener en consideración, dos aspectos distintos de la vulnerabilidad:

- La vulnerabilidad en el marco del proceso (debilidad procesal), esta debía ser asumida por el Juez constitucional de restitución de tierras, quien, en virtud de

¹²⁷ Casos de reubicación acompañado por la Delegada. “Hermanos Torres” “El Danubio”, “La Arizona”, “Villa Amalia” y “Roma” en El Carmen de Bolívar.

principios procesales como la igualdad de cargas, la prevalencia del derecho sustancial, y su deber de dirigir el proceso, podrá designar un defensor técnico para los intereses del segundo ocupante, y dictará las pruebas de oficio que considere necesarias.

- ii) La vulnerabilidad en lo que tiene que ver con la aplicación de la buena fe exenta de culpa: dice la Corte que evidenciándose que la persona tiene condiciones de debilidad manifiesta, en aspectos relacionados con: vivienda digna, acceso a la tierra, acceso al trabajo agrario, siempre que no esté relacionado directa o indirectamente con los hechos que dieron lugar al despojo o abandono forzado, deberá aplicarse de forma diferenciada el estándar de buena fe exenta de culpa¹²⁸.

Así mismo, mediante el Auto 373 de 2016 de seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004, la Corte señaló que es menester regular y adoptar acciones urgentes encaminadas a resolver adecuadamente la problemática de los segundos ocupantes en la acción de restitución de tierras, así como también, la articulación de las medidas de protección con la acción de restitución. Lo anterior, porque la política de restitución y protección se debe inexorablemente implementar en las zonas de histórica presencia de los grupos armados al margen de la ley, con el fin de dejar atrás el legado de violaciones a la población civil y lograr así que el Acuerdo Final sea una realidad dirigida a construir una paz estable y duradera que contribuya a la reconciliación en escenarios de post-conflicto¹²⁹.

La misma corporación estableció en las sentencias T-315 y 367 de 2016, que el juez de restitución, conforme al artículo 91 y 102 de la Ley 1448 de 2011 mantiene la competencia para proferir nuevas órdenes, en los casos en que se rueguen derechos de segundos ocupantes, toda vez que brindar un remedio jurídico a dicha población, cumple la finalidad de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y garantiza los derechos a personas en debilidad manifiesta, por este motivo es el juez quien debe pronunciarse sobre la declaratoria de segundos ocupantes legítimos y las medidas que los deben cobijar.

En ese orden es notorio, que las medidas adelantadas por las entidades correspondientes deben cobijar a presuntos segundos ocupantes a quienes en sentencia no fue reconocida su buena fe exenta de culpa; e incluso terceros que no hayan intervenido en el trámite judicial, y que su situación material en relación con el predio solicitado impide la diligencia de entrega.

Por otro lado, los terceros u opositores determinados contra los que se dirija la solicitud de restitución de tierras que tengan la calidad de víctimas del conflicto armado y los

¹²⁸ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-330 de 2016

¹²⁹ Corte Constitucional Colombiana. Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004. Auto 373 de 2016

terceros u opositores determinados contra los que se dirija la solicitud de restitución de tierras, que se encuentren en condición de vulnerabilidad socioeconómica, o que se encuentren en condición de vulnerabilidad con ocasión de la aplicación del fallo, necesitan una representación judicial que garantice la defensa de sus derechos. Sobre este punto, cabe recordar que la Corte Constitucional determinó¹³⁰ que aquellas personas que se encuentren en debilidad manifiesta por su condición socioeconómica, tienen derecho a una representación judicial, causa por la que deben ser representados por la Defensoría del Pueblo.

Con fundamento en la anterior jurisprudencia, salta a la vista que los segundos ocupantes son un grupo especial con protección constitucional, de allí que las Entidades responsables deben realizar las acciones necesarias para la protección de sus derechos. Entre estas, una de la más importante es velar por el debido proceso, garantizando que los segundos ocupantes puedan acudir a la jurisdicción en defensa de sus derechos, dentro del trámite administrativo, judicial e incluso en la etapa post fallo.

Acompañado a lo anterior, la Defensoría del Pueblo juega un papel fundamental en la etapa posfallo, como entidad miembro del SNARIV y como entidad de control y promotora del ejercicio de divulgación de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, viene siendo ordenada por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras en el marco de las sentencias de restitución, para que acompañe a los beneficiarios en las diferentes diligencias judiciales subyacentes y sea garante de que tanto entidades territoriales y nacionales desarrollen todas las estrategias necesarias para una efectiva reparación integral por los hechos victimizantes sufridos, estrategias que se vienen desarrollando e implementando por las entidades en los diferentes escenarios como el Subcomité Técnico de Restitución, los Subcomités Técnicos de Restitución de Tierras departamentales y las mesas de tierras municipales, en coordinación con los demás Subcomités y escenarios del SNARIV.

¹³⁰ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-330 de 2016.

Foto 2. Jornada de trabajo con la comunidad del Predio “Roma” El Carmen de Bolívar 13 y 14 febrero de 2017



Fuente: Mario Astaiza. Profesional Especializado Defensoría Delegada para los derechos de la Población Desplazada.

Del análisis jurisprudencial realizado, donde se alude de manera expresa a los segundos ocupantes, la Delegada ve con preocupación que no existe un criterio uniforme para la definición de quiénes son segundos ocupantes; sin embargo, se encontraron algunas características comunes, a saber: i) tratarse de una persona natural; ii) la no participación en los hechos de despojo o abandono forzado; iii) la no acreditación de la buena fe exenta de culpa pero sí de la buena fe simple; y, iv) la existencia de algún grado de vulnerabilidad en razón de diferentes circunstancias.

En algunos fallos¹³¹ se consideró que el opositor se encontraba en una “eventual” condición de vulnerabilidad, por lo que se profieren órdenes de atención de carácter más preventivo para que la URT identifique concretamente la situación material del opositor y si reúne las condiciones para ingresarlos en los programas de segundos ocupantes. Un segundo grupo de sentencias, ha reconocido directamente como segundos ocupantes a campesinos, personas en situación de pobreza y personas que habitan el predio con su núcleo familiar por considerar que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Respecto de la definición de medidas, se pudo evidenciar la existencia de una multiplicidad de órdenes. Por un lado, se encuentra un grupo de casos donde las órdenes se dirigen a entidades diferentes a la URT para que los ocupantes secundarios sean atendidos dentro de los planes y programas gubernamentales existentes.

En cuanto a las sentencias que dictan órdenes a la URT para atender segundos ocupantes, se observa que en algunos casos se disponen medidas específicas, como por ejemplo la entrega de un predio o proyecto productivo, mientras que en otros, se

¹³¹ Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia. Sala Tercera civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 1º de septiembre de 2015 (Caso El Danubio).

ordena de manera general la inclusión en programas de segundos ocupantes o la gestión para su postulación.

Si bien el programa de segundos ocupantes establecido mediante el Acuerdo 029 de 2016 debe considerarse como una alternativa y parece ser una respuesta efectiva del ejecutivo, ello no debe ser óbice para que los Jueces y Magistrados con fundamento en los elementos probatorios, en el marco de la autonomía e independencia que demarcan la función judicial y dentro de parámetros de razonabilidad, dicten todas aquellas medidas que consideren necesarias para proteger y aliviar la situación de los segundos ocupantes, de manera inmediata y proporcional a sus necesidades reales, en aras de materializar la restitución¹³².

Por su parte, frente a la constitucionalidad de la expresión “exenta de culpa” contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-330 de 2016, la declaró exequible bajo el entendido que debe ser aplicada de forma diferencial para aquellos segundos ocupantes que demuestren “condiciones de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo”, y se exhorta al Congreso de la República y al Gobierno Nacional a establecer una política pública para atender a los segundos ocupantes.

En ese sentido, y teniendo en cuenta la sentencia C-330, es fundamental que el Estado colombiano acoja una política integral de atención, que junto a las medidas adoptadas por la URT y las ordenadas por los Jueces y Magistrados, permita atender las necesidades más apremiantes y urgentes de los segundos ocupantes.

En vista de lo anterior, y teniendo en cuenta que en algunas zonas/regiones los segundos ocupantes pueden sumar cientos o miles de familias, la dimensión de esta problemática exige que el Gobierno Nacional armonice la implementación del Punto 1 del Acuerdo de La Habana (en lo que respecta a la reforma agraria) con la política de restitución de tierras y derechos territoriales, incluyendo a los segundos ocupantes dentro de los sujetos priorizados para la entrega de tierras en el marco de la Reforma Rural Integral.

Para la Defensoría del Pueblo es muy importante la información acopiada en la etapa administrativa, en particular los informes de caracterización de los segundos ocupantes, del grado de precisión y calidad de la misma, depende en gran medida, el rigor con que los Jueces y Magistrados puedan adelantar el proceso de restitución.

Con el fin de solucionar deficiencias en esta etapa, los Acuerdos 021 de 2015 y el vigente 029 de 2016, crean los informes de caracterización jurídica y socioeconómica que elabora la URT y que se remiten a la Defensoría del Pueblo para que se asuma la representación judicial y acompañamiento de los posibles segundos ocupantes.

¹³² Unidad Administrativa de Restitución de Tierras. Acuerdo 029 de 2016

Para la Delegada, el instrumento de entrevista con el cual se realiza la caracterización socioeconómica permite indagar sobre una serie de aspectos de importancia, no obstante, las caracterizaciones remitidas por la URT se limitan a ingresar la información solicitada en el formato de manera muchas veces incompleta sin realizar las consultas básicas en las bases de datos correspondientes, lo que denota la ausencia de verificación y contraste de la información suministrada por el entrevistado. Para cumplir con la finalidad de ilustrar a los Jueces y Magistrados sobre la situación de las personas que se encuentran en los predios y remitir la información a la Defensoría del Pueblo para su representación para ser estudiado su reconocimiento en la etapa judicial, el llamado es a realizar un mayor esfuerzo institucional a efectos de perfeccionar las caracterizaciones y para que las Direcciones Territoriales de la URT empleen correctamente la herramienta (allegando los respaldos requeridos y cualificando los conceptos técnicos para que permitan identificar con mayor precisión los grados de vulnerabilidad y existencia de sujetos de especial protección).

Ahora bien, respecto de las caracterizaciones que se requerirán a la luz del Acuerdo 029 para la determinación concreta de las medidas de atención a los segundos ocupantes, es necesario advertir que las variables tenidas en cuenta para medir la condición socioeconómica del segundo ocupante no cuentan con soportes técnicos sobre los ingresos y los gastos, basándose de manera exclusiva en la declaración de las familias.

Dado que el Acuerdo 029 conlleva una nueva responsabilidad para la URT en cuanto a la ordenación del gasto se refiere, es fundamental optimizar la herramienta de caracterización a efectos de contar con los soportes necesarios y no incurrir en el otorgamiento de medidas y gastos que no se encuentren debidamente soportados.

3.2.2. Acceso a la tierra y formalización de la propiedad.

El acceso a la propiedad ha estado a la cabeza de los problemas del sector rural, empezando por que ha sido una de las principales causas del conflicto armado.

Después de muchos años y muchos muertos las causas persisten: concentración de la propiedad; cerca de 800.000 hogares campesinos sin tierras; ocupaciones legales e ilegales de baldíos; cerca del 60% de las personas que ejercen actividades agropecuarias, lo hacen en tierras de una manera informal. Además, muchos propietarios tienen falsas tradiciones o no tienen clara la propiedad¹³³.

Estos son apenas unas pocas causas que llevaron a un acuerdo en La Habana sobre acceso y formalización de la propiedad¹³⁴. Este acuerdo debe llevar a Colombia a lograr un verdadero ordenamiento de la propiedad, sin antecedentes históricos para el sector rural colombiano y que el gobierno lo ha plasmado en el Decreto Ley 902 de 2017.

¹³³ <https://www.restituciondetierras.gov.co/historico-de-noticias>

¹³⁴ Acuerdo de La Habana 1: Reforma Rural Integral

La Defensoría del Pueblo considera que este Decreto es un buen instrumento para ordenar la propiedad rural, pero ve con preocupación, como se señaló anteriormente, riesgos en su implementación total por eventuales restricciones presupuestales.

De todas formas, el Decreto es el instrumento legal que adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización de la propiedad.

El Decreto 902 de 2017 deja claridad sobre la propiedad privada en el siguiente sentido: *“Nada de lo dispuesto en este decreto podrá ser interpretado ni aplicado en forma tal que afecte, menoscabe, disminuya, desconozca el derecho a la propiedad privada debidamente registrada, legalmente adquirida y ejercida y protegida por la ley como tampoco los derechos adquiridos...”*¹³⁵.

Foto 3. Jornada de trabajo con comunidad del Corregimiento El Salado. Municipio de El Carmen de Bolívar 17 de febrero de 2017



Fuente: Mario Astaiza. Profesional Especializado Defensoría Delegada para los derechos de la Población Desplazada.

Los sujetos de acceso a la tierra y formalización son todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas que para efectos de acceso a tierra o formalización, desarrolle el Gobierno.

Para tener derecho al acceso, se presentan una serie de condiciones como el patrimonio neto entre otras, que definen si el proceso es a título gratuito, parcialmente gratuito o a título oneroso.

El Decreto crea una herramienta básica que es el RESO - Registro de Sujetos de Ordenamiento, con el objeto de identificar beneficiarios según un puntaje que tiene en cuenta: condición socioeconómica, mujeres, víctimas del conflicto, beneficiarios de

¹³⁵ Decreto Ley 902 de 2017

restitución, campesinos en resguardos, programas de reubicación, residencia previa en el municipio, jóvenes con formación técnica agropecuaria, etc.

Se crea también el Fondo de Tierras para reforma rural, que será administrado por la Agencia Nacional de Tierras y contará con recursos provenientes de fuentes escasas, ocasionales e inciertas como el presupuesto nacional, empréstitos, créditos, donaciones, aportes de entes territoriales, predios rurales obtenidos por compensación, predios entregados al ICBF, los transferidos por entidades públicas, predios por declaración de extinción del dominio por estar vinculados a delitos de narcotráfico y conexos, tierras baldías, etc. Además, se incluye en el fondo aquellos predios que han sido objeto de la extinción de dominio por incumplimiento de la función social. Aquí surge la duda sobre los abusos que se puedan cometer al amparo de la función social de la tierra.

Dentro de las formas de acceso a la tierra se encuentran: la adjudicación directa en zonas previamente focalizadas, adjudicación por solicitud de organizaciones campesinas, los ocupantes de baldíos quienes tendrán prioridad, adjudicación común y proindiviso a varias personas o núcleos familiares, esto último permitirá el desarrollo de agricultura moderna aprovechando economías de escala.

A pesar de que el decreto crea el subsidio integral de acceso a la tierra SIAT, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra, aquí nuevamente se encuentra el limitante de recursos que permitirá un acceso limitado a la gran demanda de los 800.000 hogares sin tierra que hay en el país¹³⁶.

Dentro de la formalización de la propiedad privada, la Agencia Nacional de Tierras podrá declarar, previo cumplimiento de algunos requisitos, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada.

La Defensoría del Pueblo considera que este Decreto es un buen instrumento para ordenar la propiedad rural, pero ve con preocupación, como se señaló anteriormente, riesgos en su implementación total por eventuales restricciones presupuestales.

¹³⁶ Ibídem.

3.3. POLITICA PÚBLICA SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LA POBLACION DESPLAZADA

La Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada ha venido realizando seguimiento al ejercicio del derecho a la Educación de Niños, Niñas y Jóvenes (NNJ) en situación de desplazamiento, a partir de distintas estrategias¹³⁷ y aplicando el enfoque de derechos humanos a partir de indicadores, que le han permitido identificar el estado de avance y las barreras que persisten para el restablecimiento de este derecho¹³⁸.

3.3.1. Consideraciones sobre la situación de goce del derecho a la educación

Teniendo en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con el informe del Gobierno para 2017, viene trabajando en la articulación de las medidas contempladas en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo final para la paz con la Política de Atención y Reparación a la población Desplazada, con el fin de avanzar en la garantía del derecho a la Educación de las víctimas de desplazamiento en el escenario del postconflicto, ésta Delegada se permite plantear las siguientes consideraciones:

1. La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, en su labor de seguimiento a la política pública para el Acceso a la Educación de NNJ en situación de desplazamiento, ha identificado, luego de la emisión del Auto 373 de 2016, que persiste en Instituciones Educativas Rurales, Urbanas¹³⁹ y de difícil acceso, el desconocimiento sobre cuántos estudiantes del total registrados en el SIMAT (Sistema Integrado de Matricula) son víctimas del conflicto armado, quedando invisibilizada la

¹³⁷ La Delegada despliega una estrategia en las regiones basada en documentación de la situación de goce efectivo de derechos a partir de: Talleres con comunidades, visitas de observación y documentación; entrevistas estructuradas con docentes y directivos y funcionarios de las Secretarías de Educación; solicitud de información al ente territorial y nacional responsables de la política pública en educación.

¹³⁸ Para el análisis de la realización del contenido del derecho se aplica el enfoque de las 4A que fijó el Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos – PROSEDHER- de la Defensoría Delegada para los Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Defensoría del Pueblo. (de acuerdo a lo planteado por la relatora especial de la Naciones Unidas sobre el derecho a la Educación Katarina TomasevsKi.

¹³⁹ Situación que se evidenció en los casos documentados en los departamentos de Magdalena: corregimientos de Bocas de Aracataca (Pueblo Viejo), Buenavista y Sitio Nuevo (sitio nuevo); en el Cesar (municipios el Copey y Pelaya; Cauca (municipio Caloto); Norte de Santander (Cúcuta); San Jacinto y El Carmen (departamento de Bolívar), Hacarí y San Calixto (departamento de Norte de Santander).

atención diferencial a sujetos de especial protección, y en particular a NNJ víctimas del desplazamiento y de otros hechos victimizantes que habitan en zonas rurales y de difícil acceso y sobre las cuales la Corte Constitucional ha proferido múltiples autos de protección.

Por ende, en el marco del fortalecimiento institucional y técnico que está planteando el Ministerio de Educación a las Secretarías de Educación¹⁴⁰, es urgente que se diseñe un mecanismo de seguimiento para que el ente territorial responsable de los registros administrativos del SIMAT realice de manera rigurosa la identificación de los NNJ víctimas de desplazamiento forzado y garantice que trabaje articuladamente con los planteles educativos en su visibilización para que estos tengan la atención diferencial que se requiere.

Es importante mencionar, que en gran parte de la población en situación de desplazamiento y en procesos de retorno, reubicación e integración local con la que se realizan procesos de fortalecimiento, la Defensoría identificó en el marco del acompañamiento durante el 2017, en los distintos talleres y visitas de documentación¹⁴¹, que se desconocen los derechos que tienen por ser víctimas de desplazamiento forzado para acceder al sistema educativo, lo que lleva a que se vinculen a la educación de manera universal, es decir, sin demandar los servicios especializados a los que tienen derecho.

2. Si bien, en el Auto 373 del 23 de agosto de 2016, la Corte Constitucional en su evaluación de los avances, estancamientos y/o retrocesos en la protección y atención a la población, ubica el derecho a la educación en un término medio de cumplimiento, reitera que aún se presenta un “bloqueo institucional” por omisión en relación con la inclusión al sistema escolar de los menores de edad desplazados que aún se encuentran excluidos del mismo; por su parte la Defensoría reconoce que si bien, se ha avanzado en el campo del acceso, es importante señalar el análisis comparativo que hace el Gobierno refiriéndose *al indicador de cobertura publicado por el Ministerio de Educación (proporción de niños entre 6 y 16 años en el hogar que asisten al colegio) reporta que el 86,7% de la población descrita asistió al sistema formal de educación, frente a un 75,83% que se obtuvo como resultado del indicador de cobertura en asistencia escolar en las víctimas de desplazamiento forzado entre 6 y 16 años; se infiere, que hay una diferencia de aproximadamente el 10% entre la cobertura en asistencia escolar de la población víctima y de la población a nivel nacional*¹⁴².

¹⁴⁰ Gobierno Nacional. Informe de Gobierno al cumplimiento Auto 474. Bogotá. 2017. Pág. 15.

¹⁴¹ La Delegada para los Derechos de la Población Desplazada realizó talleres y visitas de documentación en los departamentos de: Magdalena corregimientos de Bocas de Aracataca (Pueblo Viejo), Buenavista y Sitio Nuevo (sitio nuevo); en el Cesar (municipios el Copey y Pelaya; Cauca (municipio Caloto); Norte de Santander (Cúcuta)

¹⁴² Gobierno Nacional. Informe Anual. Op cit.

A lo anterior, se suma la problemática de deserción, teniendo en cuenta que las cifras que muestra el gobierno en su informe anual son de 1.245.136 *víctimas de desplazamiento forzado matriculados al inicio del año escolar 2.016*, el 95.8% correspondiente a 1.192.629 de los matriculados terminaron el año escolar, de manera contraria, se obtiene que el 4.2% (52.507 personas) *habiéndose matriculado en el último año lectivo, desertaron antes de terminar el mismo*¹⁴³, lo que puede significar que las cifras de cobertura en asistencia escolar podrían ser menos del 75.83% ya mencionado, lo que se deduciría que los cálculos realizados no son exactos.

Frente a la problemática de deserción, el informe de Gobierno da cuenta de algunas causas de deserción escolar de población víctima de desplazamiento forzado en el sector rural¹⁴⁴; pero no responde a qué estrategias de permanencia, además del transporte y alimentación, está implementando para bajar cada vez más el porcentaje de deserción.

Al respecto, se hace visible que el nivel de cobertura de NNJ en situación de desplazamiento, continúa estando por debajo del promedio de los que asisten al sistema formal de educación, lo cual debería ser razón para establecer las causales por las que se está presentando este nivel de inasistencia y cuales medidas tendrían que adoptarse para lograr equiparar el nivel de asistencia a la de los demás estudiantes y subir el nivel de cobertura.

3. Las cifras de cobertura no representan una discriminación entre lo rural y urbano; que en consideración al auto 474 de 2017 emitido por la Corte Constitucional, plantea que si bien la Sala de seguimiento encontró que el Gobierno Nacional mostró cumplimiento medio en Educación a favor de las personas desplazadas por la violencia, se requiere mantener el seguimiento, teniendo en cuenta (...) *que aún se presenta un bloqueo institucional por omisión respecto de incluir al sistema escolar a los menores desplazados que aún se encuentran excluidos del mismo, y una práctica inconstitucional que produce un trato discriminatorio con los niños y niñas desplazados que habitan en zonas rurales y de difícil acceso, y en relación con los menores que enfrentan situaciones de emergencia causadas por el conflicto y la violencia*.¹⁴⁵

En coherencia con la Corte Constitucional, la Defensoría, en su labor de acompañamiento también ha identificado obstáculos geográficos, económicos, así

¹⁴³ Informe Anual de Gobierno. Pág. 273

¹⁴⁴ Informe Anual de Gobierno. Pág. 273 Cambio de residencia, poco gusto por el estudio, desempleo de los padres o acudientes, ubicación del establecimiento educativo, en zonas lejanas, poca importancia a la educación, abandono del sistema educativo por razones de trabajo, bajo rendimiento escolar, paternidad o maternidad a temprana edad y falta de docentes. Informe Anual de Gobierno. Pág. 295

¹⁴⁵ Auto 474 de 2017. Desarrollo rural integral (Acceso a la tierra, formalización de la propiedad rural, restitución de tierras y planes nacionales para la reforma rural integral). Componente de Educación.

como de calidad educativa que se presentan en el desarrollo de las clases, lo que es cuestionable respecto a la educación en las zonas rurales y de difícil acceso.

En consecuencia, se requiere que se establezcan las cifras entre los NNJ que acceden a la educación en sectores rurales y de difícil acceso y los que acceden en las zonas urbanas, para poder determinar cuál ha sido el impacto real de las políticas de atención en el componente de acceso a la educación.

3.3.2. Análisis de atención en educación para la NNJ en situación de desplazamiento a partir de los DESC

El balance que realiza el Gobierno Nacional de la política pública en Educación da cuenta rigurosamente de medidas que tienden a superar los obstáculos en materia de cobertura y gratuidad¹⁴⁶, pero no profundiza en los avances en lo que tiene que ver con calidad, lo que denota vacíos significativos en lo que envuelve la educación desde la perspectiva de derechos humanos.

En suma, se reitera la necesidad de mayores esfuerzos en aspectos que comprometan la realización completa del derecho, es decir, que se profundice en los campos de la Asequibilidad, (Infraestructura educativa y materiales de enseñanza suficientes, cupos escolares, docentes calificados), en la Aceptabilidad (calidad educativa) y Adaptabilidad (modelos pedagógicos adaptados a las necesidades de la población en situación de desplazamiento), como una perspectiva real del derecho, de tal manera que contribuya a mejorar la calidad de vida de la víctima de desplazamiento y *“al desarrollo social a la erradicación de la pobreza”* (objetivo de la Reforma Rural Integral); al respecto el gobierno reconoce en su informe del Auto 474¹⁴⁷, que las Instituciones Educativas rurales y de difícil acceso presentan todas las barreras para la garantía de este derecho.

Los resultados del seguimiento al derecho a la educación de las población en situación de desplazamiento y en procesos de retorno, reubicación e integración local, en particular en las zonas rurales y de difícil acceso, hacen visible que los avances en estos aspectos no han sido significativos tal como se señaló en el Informe anual de la Delegada¹⁴⁸, y que en el seguimiento realizado durante el 2017 se ha identificado que

¹⁴⁶ Gobierno Nacional. Informe anual de gobierno. Agosto 2017. pág. 291.

¹⁴⁷ Informe de Gobierno al cumplimiento Auto 474 de 2017: “El estado actual de la infraestructura es, en muchos casos, deficiente; el contenido de los programas educativos en zonas rurales no siempre es adecuado para, el contexto regional, social y cultural; la oferta educativa es dispersa; la planta docente es insuficiente y en muchos casos no tiene la formación necesaria para ofrecer un servicio educativo contextualizado a la ruralidad; así mismo la capacidad administrativa del sector es baja”.

¹⁴⁸ Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y Postacuerdo – Derecho a la educación de las víctimas de desplazamiento forzado. Informe Delegada para los Derechos de la Población Desplaza. Bogotá, marzo de 2017.

persisten dichas barreras que impiden el goce efectivo del derecho a la educación de NNJ en situación de desplazamiento, entre las que se destacan:

Asequibilidad: La infraestructura de las Instituciones educativas, en particular de las zonas rurales y de difícil acceso ¹⁴⁹, es inadecuada, precaria y por ende, no garantiza ambientes escolares dignos para los niños, niñas y jóvenes; de acuerdo con la responsabilidad que tiene el estado de disponer de plantas físicas adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje; cabe mencionar que gran parte de los terrenos donde se asientan las sedes de las Instituciones educativas rurales son predios sin legalizar por los entes territoriales y de acuerdo al seguimiento realizado por la Defensoría, no se avanza significativamente en su legalización y adquisición¹⁵⁰; circunstancia que se convierte en barrera para que las entidades territoriales puedan intervenir y realizar mejoras a las plantas físicas.

Foto 4. Misión de verificación Palafitos (Nueva Venecia) Estado de una parte de las instalaciones locativas



Fuente: Zonia Benavides Becerra. Profesional Especializada Defensoría Delegada para los derechos de la Población Desplazada.

Acceso: como ya se mencionó, es indiscutible que desde el punto de vista de la oferta, el acceso a la educación de los NNJ en situación de desplazamiento está garantizado en la básica y media y de acuerdo al Informe Anual de Gobierno, se han realizado esfuerzos significativos para su vinculación; pero en lo concreto del ejercicio del derecho se muestran graves barreras geográficas y económicas para que estudiantes de zonas rurales y de difícil acceso accedan a la educación primaria y básica, y en gran medida, a la educación superior; en esta última, se presentan grandes barreras, pues los que

¹⁴⁹ Seguimiento Alta Montaña. Instituciones educativas como San Isidro, Alta Montaña, Macayepo, El Hobo, Guamanga están con infraestructura precaria. Información recopilada a partir del ejercicio de revisión del PIRC y el Plan de Retorno llevado a cabo los días 9 y 10 de junio de 2017.

¹⁵⁰ Seguimiento Alta Montaña. visitas realizadas con la Procuraduría a procesos de retorno en Montes de María. Información recopilada a partir del ejercicio de revisión del PIRC y el Plan de Retorno llevado a cabo los días 9 y 10 de junio de 2017.

logran aplicar para acceder no logran los puntajes suficientes en las pruebas¹⁵¹, así mismo hay desconocimiento a cerca de los servicios del *Fondo de Reparación para el Acceso Permanencia y Graduación en Educación para la población víctima del conflicto armado*, y por ende, sobre la ruta para acceder a un crédito¹⁵², y otros jóvenes que han logrado tener conocimiento de este Fondo, desde el lugar de difícil acceso que habitan, no se les ha facilitado por parte de los entes territoriales la información con los procedimientos para que estos puedan por lo menos, intentar tramitar un crédito.¹⁵³

Aceptabilidad: las instituciones no cuentan con los suficientes materiales pedagógicos que apoyen la enseñanza aprendizaje de los NNJ y el desempeño de los docentes a partir de sus métodos y prácticas pedagógicas, continúan siendo descontextualizadas¹⁵⁴

El nivel de preparación de los docentes es insuficiente para que brinden atención diferencial a sujetos de especial protección, y en especial a los niños, niñas y jóvenes víctimas del desplazamiento y de otros hechos victimizantes; hay desconocimiento por parte del equipo directivo y docentes a cerca de cuántos y cuáles NNJ están en situación de desplazamiento, en consecuencia, no hay un abordaje diferenciado¹⁵⁵.

Permanencia-Adaptabilidad: persiste el bajo interés en la flexibilidad por aplicar pedagogías acordes con las necesidades particulares de los NNJ en situación de desplazamiento: el Ministerio de Educación ha dispuesto los programas para estudiantes que estén en extra edad, pero éstos en distintas ocasiones son desconocidos por la población víctima que podría estar interesado en acceder, circunstancia que pone en riesgo la permanencia.

De la misma manera, la Defensoría del Pueblo, en su labor de seguimiento, identificó en zonas rurales y de difícil acceso, así como a proceso de retorno y reubicación, la persistencia del mal estado de la infraestructura¹⁵⁶, ubicadas en predios sin legalizar,

¹⁵¹ Seguimiento Alta Montaña. visitas realizadas con la Procuraduría a procesos de retorno en Montes de María. Información recopilada a partir del ejercicio de revisión del PIRC y el Plan de Retorno llevado a cabo los días 9 y 10 de junio de 2017.

¹⁵² Esta barrera ha sido identificada en los distintos talleres que se realizaron con población víctima (departamentos de: Magdalena corregimientos de Bocas de Aracataca (Pueblo Viejo), Buenavista y Sitio Nuevo (sitio nuevo); en el Cesar (municipios el Copey y Pelaya; en Norte de Santander (Cúcuta, municipio de Zulía).

¹⁵³ Información proporcionada por participantes de los procesos de acompañamiento que realiza la Defensoría del Pueblo.

¹⁵⁴ Taller sobre el derecho a la educación, realizado el 3 de octubre de 2017 con población desplazada en el municipio del Copey, Departamento del Cesar.

¹⁵⁵ Entrevista a directivo, Institución educativa del municipio de Pelaya. 1 de octubre de 2017. Y Taller sobre el derecho a la educación, realizado el mismo día.

¹⁵⁶ Situación que se evidenció en los casos documentados en los departamentos de Magdalena: corregimientos de Bocas de Aracataca (Pueblo Viejo), Buenavista y Sitio Nuevo (Sitio Nuevo); en el Cesar (municipios el Copey y Pelaya; Cauca (municipio Caloto); Bolívar (San

que como ya se mencionó, no se les puede realizar mejoras; Instituciones ubicadas en corregimientos donde no hay agua potable, donde los NNJ deben recorrer grandes distancias para llegar a la escuela, el servicio de transporte escolar así como la alimentación escolar es intermitente debido a que las contrataciones se realizan en épocas en que ya ha iniciado la jornada escolar; a esto se suma la carencia de docentes con suficiente conocimiento para el abordaje de estudiantes que requieren enfoque diferenciales¹⁵⁷, de igual manera sedes de Instituciones educativas donde existen gran parte de las carencias para que NNJ puedan acceder a una buena calidad de la educación¹⁵⁸.

Foto 5. Misión de verificación Palafitos (Nueva Venecia). Estudiantes trasladándose a la Institución educativa



Fuente: Zonia Benavides Becerra. Profesional Especializada Defensoría Delegada para los derechos de la Población Desplazada.

En este sentido, y teniendo en cuenta que el Plan de Educación tendrá una intervención prioritaria en municipios gravemente afectados por el conflicto, de acuerdo a la

Isidro, Macayepo, el Hobo, Guamango); Santander (Corregimiento La India del Municipio de Landázuri)

¹⁵⁷ Seguimiento Alta Montaña. visitas realizadas con la Procuraduría a procesos de retorno en Montes de María. Información recopilada a partir del ejercicio de revisión del PIRC y el Plan de Retorno llevado a cabo los días 9 y 10 de junio de 2017.

¹⁵⁸ Seguimiento a los procesos de Retorno del Corregimiento de Caravallo en el municipio de Pivijay -, Magdalena y del Corregimiento La India del Municipio de Landázuri – Santander : “En la sede de Nuestra Señora de las Mercedes faltan docentes, aulas pupitres, servicio de internet, alimentación escolar, sólo hay una merienda, están matriculados 240 NNJ entre preescolar y bachillerato; se cuenta con 11 docentes, faltan 3 (química, física y lenguas); hay laboratorio, pero no funciona; los niños de las veredas llegan en caballo, moto y/o a pie. Cuando llueve tienen problemas con el arroyo; 3 baterías de baño para niños y 3 para niñas. “La Institución Educativa de la India no cuenta con coordinador académico ni psicorientadora, falta un docente; requiere rutas escolares, terrestres y acuáticas; se cuenta con una biblioteca pública JOSUÉ VARGAS MATEUS, pero es sólo en el papel por parte del Ministerio de CULTURA, no hay infraestructura, no hay ni un libro, ni lote. (...)”

articulación entre la ley de víctimas 1448 de 2011 y todas las acciones planteadas para el postconflicto¹⁵⁹; cabe mencionar que en esta armonización que plantea el MEN, está considerando el diseño de estrategias de atención educativa para la población víctima en los 170 municipios focalizados; en este marco la Defensoría reitera la necesidad de diseñar indicadores que exijan el ajuste a los proyectos Educativos Institucionales a las nuevas realidades que han dejado estos escenarios que fueron afectados gravemente por el conflicto armado, esto implica, tanto la revisión de las didácticas, como los enfoques pedagógicos que permitan contribuir a la permanencia NNJ que se insertaran al sistema educativo.

Para que el plan contribuya de manera real al desarrollo social y a la erradicación de la pobreza, debe fundamentarse desde el enfoque de derechos y contemplar los recursos suficientes, tanto humanos como económicos, así como de su vigilancia, porque de lo contrario, no se superaran las barreras de acceso que históricamente han existido para la población en situación de desplazamiento y en procesos de retorno, reubicación e integración local; así mismo, surge la preocupación toda vez que el plan anuncia las acciones que se realizaran en dichos territorios, pero no describe de dónde se dispondrán los recursos necesarios para su implementación, con el fin de que se sostengan en el tiempo.

En 2016, la Defensoría, en su informe Anual de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada identificó que Instituciones Educativas¹⁶⁰ no estaban implementando modelos flexibles con abordajes diferenciales para la población desplazada, por tal razón, la Defensoría reitera que en el compromiso que el Ministerio de Educación tiene en el marco de los acuerdos de paz en el Plan Especial de Educación Rural se aborde el fortalecimiento de estos modelos, que en consideración

¹⁵⁹ Informe de gobierno al cumplimiento al Auto 474 de 2017. Pág. 15

¹⁶⁰ En entrevista el 19 de septiembre de 2016, docentes y rectores de instituciones Educativas del Municipio de San Jacinto (Bolívar) informaron que en las instituciones educativas no se abordaba el proceso educativo desde un enfoque diferencial; la respuesta coincidió con la información dada por padres y madres de familia en un taller realizado el 20 de septiembre sobre el derecho a la educación de población en situación de desplazamiento en el municipio de San Jacinto (a dicho taller asistieron padres y madres de familia de las Instituciones Educativas del corregimiento del Paraíso, corregimiento Arroyo María, corregimiento de Casa de Piedra, corregimiento Bajo Grande. Del mismo modo en el municipio del Carmen (Bolívar) las comunidades líderes de la zona alta (Macayepo, Lázaro, Loma Central, Don Cleto, Jojancito, La Sierra) y de la zona Baja (las veredas de Caño Negro, Cocuelo, Roma Santa Rita, Mandatú, Jesús del Monte, Rebulicio, la Negra y las Pelotas) y de la zona media de ese municipio los asistentes consideraron que los docentes no tienen la formación para abordar el proceso educativo desde el enfoque diferencial; igual sucede en instituciones educativas de los municipios de Acarí y San Calixto (Norte de Santander) donde el nivel de preparación de los docentes no es suficiente para abordar los procesos educativos con enfoque diferencial (información recogida en Taller sobre el derecho a la educación con líderes y lideresas del municipio de San Calixto y Acarí en septiembre de 2016).

de la Defensoría, se requiere que en dichos modelos se implementen propuestas de formación situadas y que reconozca a todos los sujetos del aprendizaje, a partir de todas sus dimensiones, (pertenencia étnica, víctima, personas con identidad de género diversa); si estas condiciones del sujeto no tiene un abordaje diferencial, se pone en riesgo su permanencia.

Para finalizar, se observa la necesidad de profundizar en la política en materia de educación superior para los jóvenes en situación de desplazamiento, pues, el mayor énfasis se da en el acceso a la educación primaria y básica; a la educación superior accede un porcentaje bajo de personas, pues, depende de los resultados de las convocatorias de asignación de un subsidio, es decir que la población víctima está destinada a terminar su ciclo de primaria y secundaria y no acceder como otra persona a una profesionalización; en consecuencia, se requiere mayores esfuerzos en éste ámbito, en cuanto que el acceso a la educación superior contribuiría en gran medida a la autonomía de las víctimas de desplazamiento y sus familias y a la superación de la vulnerabilidad asociada al desplazamiento. A lo anterior, se suma el desconocimiento que tiene las víctimas para acceder a los programas especiales de crédito y subsidio del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX- para la educación superior.

3.4. EL DERECHO A LA VIVIENDA URBANA Y RURAL DE LA POBLACION DESPLAZADA - AVANCES Y ESTANCAMIENTOS-

En lo corrido del año 2017, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, implementó la estrategia de acompañamiento y fortalecimiento de las comunidades en riesgo, desplazadas y en procesos de retorno, reubicación e integración local, entre otros, en los contenidos y mecanismos de protección del derecho a la vivienda en los ámbitos urbano y rural¹⁶¹.

Como resultado de este acompañamiento que realizan los equipos en terreno de la Delegada¹⁶², se ha podido diagnosticar de manera participativa con las comunidades el estado de avance y las barreras que persisten para el restablecimiento del derecho a la vivienda.

Como resultado de esta estrategia y de los diagnósticos realizados, se han identificado que persisten las siguientes situaciones:

- En materia de vivienda urbana: i) Insuficiente oferta de vivienda nueva o usada para la población desplazada, pese a las propuestas y esfuerzos del Gobierno Nacional en la adecuación y ajustes de la política de vivienda urbana, ii) Dificultades para el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada y digna en el marco de los proyectos de “Vivienda Gratuita” y la incorporación de los enfoques diferenciales en la misma, y iii) Pocos avances en los procesos de legalización de barrios y acceso a la vivienda digna en los “asentamientos precarios e informales” donde se encuentra asentada población en situación de desplazamiento.
- En materia de Vivienda Rural: i) Pese a la implementación de la estrategia del Gobierno Nacional para la superación de las barreras de acceso a las

¹⁶¹ Además de las acciones de fortalecimiento que realizan las Defensorías Regionales y los Equipos en Terreno de la Delegada, desde la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada se han acompañado actividades promovidas por los equipos en terreno, en el marco de Talleres de Vivienda, Diplomados y Jornadas de Capacitación, en Boyacá en el municipio de San José de Pare 15 a 16 de marzo de 2017, en Mariquita, Honda y Armero Guayabal del 2 al 5 de mayo de 2017, en Fusagasugá el 18 de julio de 2017, en Cúcuta del 21 al 22 de julio de 2017, en Bellavista Bolívar el 29 de agosto de 2017, en Córdoba Tetón en Bolívar del 6 al 8 de septiembre de 2017, en Campamento y Angostura en Antioquia del 13 al 16 de septiembre de 2017, en Ituango en el corregimiento de la Granja el 9 de octubre de 2017, en Bogotá en el Evento Promovido por la Delegada de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Defensoría del Pueblo en el Hotel Tequendama 27 de octubre de 2017 y en el marco de la Jornada de Capacitación a los aspirantes a la mesa nacional de víctimas del hecho victimizante de desplazamiento forzado en Girardot el 7 de noviembre de 2017.

¹⁶² Defensores(as) Comunitarios, Asesores (as) de Desplazamiento y Equipos de las Casas de los Derechos.

comunidades que han sido beneficiarias de proyectos de vivienda declarados “inconclusos, paralizados o siniestrados”, aún es precaria la oferta de vivienda rural para las comunidades en procesos de retorno y reubicación, ii) Persisten las dificultades para el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada y digna en el marco de los proyectos de Vivienda Rural de los esquemas implementados, y iii) La necesidad de la articulación institucional y de las herramientas de gestión (planes de desarrollo, planes de retorno, planes de reparación colectiva, y ahora planes con enfoque territorial) en materia de vivienda rural.

Pese a los avances en algunos aspectos de la política de vivienda urbana y rural de la población desplazada, en el año 2016, mediante el auto 373 se declara la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional para la población desplazada y en materia del derecho a la vivienda se establece que el nivel de cumplimiento de las ordenes en la materia es medio en cuanto a vivienda urbana y bajo frente a vivienda rural, y en tal sentido la H. Corte Constitucional, ordena al Gobierno Nacional que emprenda las acciones necesarias para realizar los ajustes y correctivos que permitan el goce efectivo del derecho por parte de las comunidades y personas desplazadas.

De acuerdo con lo anterior, del análisis anual realizado frente al derecho a la vivienda urbana y rural, cuyos resultados han sido presentados en los diferentes informes de seguimiento de la Defensoría del Pueblo en el marco de la Sentencia T-025 de 2004¹⁶³, y una vez realizada la lectura y análisis de la propuesta actual del Gobierno Nacional¹⁶⁴, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, encuentra que aunque el Gobierno Nacional está avanzando en el diseño e implementación de ajustes normativos y procedimentales para la superación de algunas barreras de acceso y la reciente propuesta en el marco del acuerdo de paz, aún persisten las siguientes situaciones que impiden el Goce Efectivo del derecho a la vivienda de la Población Desplazada y en procesos de retorno, reubicación e integración local.

¹⁶³ Ver informes: Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Derechos de las Comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de estado de cosas inconstitucional y postacuerdo. Bogotá, marzo 15 de 2017, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Observaciones de la Defensoría del Pueblo al Informe del Gobierno Nacional en materia de vivienda rural en el marco del Auto 162 de 2015. Bogotá. Agosto de 2015, Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Observaciones al Informe del Gobierno Nacional en materia de vivienda urbana en el marco del Auto 160 de 2015. Bogotá. Agosto de 2015, y Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Atención al Desplazamiento a tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá. Abril de 2015

¹⁶⁴ Unidad para las Víctimas: “Cuarto Informe Anual sobre los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de la política pública y el impacto de las medidas adoptadas para la garantía del Goce Efectivo de los Derechos de la Población Desplazada, Bogotá. Agosto de 2017” y “Alto Comisionado para la Paz y Alta Consejería para el Postconflicto, Informe Conjunto del Gobierno Nacional en el marco del Auto 474 de 2017. Bogotá. Noviembre de 2017.”

3.4.1. Falencias en Materia de Vivienda Urbana

3.4.1.1. Insuficiente oferta de vivienda nueva o usada para la población desplazada.

De acuerdo con el Cuarto Informe Anual del Gobierno Nacional, se menciona que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, ha venido avanzando en el ajuste de los marcos normativos para garantizar el acceso a una solución de vivienda de la población desplazada en las zonas urbanas, siendo la oferta de la ley 1537 de 2012 “Proyectos de Vivienda Gratuita Fase I y II” la más efectiva para este propósito, ya que ha incluido a la población desplazada que contaba con carta de asignación sin materializar de las convocatorias de subsidio de vivienda de los años 2004 y 2007 y a quienes se encontraban en estado calificado (aún existen 800 hogares en esta condición.¹⁶⁵)

Si bien este programa ha permitido avanzar en el acceso a una solución de vivienda para la población desplazada¹⁶⁶, esta oferta no alcanza a cubrir aún la demanda¹⁶⁷, máxime cuando no todas las entidades territoriales fueron viables o no se presentaron a la convocatoria del Gobierno Nacional para la implementación de proyectos de vivienda gratuita en la fase II¹⁶⁸. De cara a esta situación, la Defensoría del Pueblo, desde la Delegada para los Derechos de la población Desplazada y desde la labor de las Defensorías Regionales y los profesionales en terreno, ha venido realizando gestiones defensoriales ante las entidades concernidas y elaborando informes de seguimiento a las órdenes de la Sentencia T-025 sobre la materia.

Sumado a lo anterior, es necesario mencionar que los programas y proyectos propuestos como una alternativa para suplir la demanda, como es el caso de: “Vivienda

¹⁶⁵ Cuarto Informa Anual, página 490

¹⁶⁶ De acuerdo con el informe de seguimiento al Derecho a la Vivienda en Bucaramanga y Girón. Bucaramanga, noviembre de 2017. En el 2017 la Gobernación de Santander en el año 2017, realizó convenios con el Ministerio de Agricultura, Findeter y recursos de regalías para la construcción de viviendas gratuitas para población víctima y vulnerable en 15 municipios, a la fecha sólo se han entregado 2 proyectos en los municipios de Aratoca y Cepitá.

¹⁶⁷ En el caso del Departamento de Santander, de acuerdo con el Informe de Seguimiento al Derecho a la Vivienda de Santander, “si bien se han suscrito convenios para la construcción de proyectos de vivienda, se encuentran barreras en la entrega de las licencias, terrenos con servidumbres, obras de mitigación ambiental, presupuestos municipales y obras requeridas, demora de información por parte de las Alcaldías y elaboración de estudios técnicos.” Ver informe condiciones de vulnerabilidad en la vivienda de la población en situación de desplazamiento forzado, municipio del Valle de Aburrá, diciembre de 2017.

¹⁶⁸ Entidades territoriales como Bogotá, Ibagué, Honda, Mariquita, Ituango, Medellín, Cartagena, Manizales, Neiva, Buenaventura, Barrancabermeja, Cúcuta, San José de Pare en Boyacá, Fusagasugá, Nariño en Antioquia y Tibú entre otras.

para Ahorradores – VIPA¹⁶⁹ y “mi Casa Ya”, no son acordes a la situación socioeconómica de las víctimas de desplazamiento, dado que esta oferta implica el aporte de unos recursos adicionales, con los que la mayoría de personas desplazadas no cuentan, entre otras cosas, por la carencia de una política clara y efectiva de generación de ingresos.

3.4.1.2. Dificultades para el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada y digna en el marco de los proyectos de Vivienda Gratuita y la incorporación de los enfoques diferenciales en la misma

En el marco del Cuarto Informe Anual del Gobierno Nacional, se menciona el ejercicio de medición de los indicadores de Goce Efectivo del Derecho a la Vivienda, a partir de los cuales se puede establecer, el acceso a servicios públicos, la seguridad jurídica de la tenencia, el espacio, los materiales adecuados y la ubicación de las viviendas en las cuales habita la población desplazada.

Este ejercicio de medición debería permitir, por un lado, conocer el avance en el goce efectivo del derecho a la vivienda de la población desplazada y por el otro, a partir de los hallazgos realizar los correctivos y ajustes correspondientes a la política pública actual y en consecuencia a los planes, programas y proyectos desplegados.

No obstante lo anterior, se encuentra que: los datos empleados para la medición del universo de 3.032.182 hogares con por lo menos una víctima de desplazamiento forzado son generales (derivados de los registros administrativos) y, de los mismos no se puede deducir información que permita conocer donde se encuentran asentados los hogares desplazados; si han accedido a la oferta dispuesta; si se encuentran habitando en los proyectos de vivienda gratuita, macro proyectos de interés nacional o en proyectos implementados en el marco de la política pública de desplazamiento.

Del mismo modo, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional se encuentra en el proceso de medición de la superación del estado de cosas inconstitucional frente al derecho a la vivienda, preocupa que se cuente con cifras, tales como que el 71% de los hogares de la muestra (2.159.442 hogares) no presentan condiciones favorables en la totalidad de los criterios de “Vivienda adecuada”; y en relación con indicadores, tales como materiales adecuados, espacio suficiente, acceso a servicios públicos y seguridad jurídica de la tenencia, referidos en el Cuarto Informe Anual¹⁷⁰, no es posible determinar las condiciones a la totalidad de los hogares de la muestra, entre otras razones, por datos inconclusos o imprecisos, lo que no permite establecer la fiabilidad del resultado.

¹⁶⁹ Ver informe: “Estado de los Derechos de la población en situación de desplazamiento reubicada en el Macroproyecto Bosques de San Luis en la Ciudad de Neiva (Huila- Colombia).” Donde hay adjudicadas 760 viviendas para ahorradores VIPA.

¹⁷⁰ Cuarto Informe Anual, páginas 484 a 490

Finalmente y en seguimiento a las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 en el marco de las ordenes de los Autos 160 de 2015 y 373 de 2016, la Defensoría del Pueblo ha venido realizando un ejercicio de diagnóstico con las comunidades desplazadas que habitan en una serie de proyectos de vivienda gratuita¹⁷¹ – procesos de reubicación urbana- donde se ha encontrado en relación con los componentes de la vivienda adecuada los siguientes hallazgos: i) se presentan altos índices de hacinamiento¹⁷², ii) No hay una materialización del enfoque diferencial para adultos mayores o población desplazada con discapacidad¹⁷³, iii) el costo de los servicios públicos sigue siendo elevado¹⁷⁴, iv) la identificación de problemas de convivencia en estos proyectos¹⁷⁵, v) el proceso actual de revocatoria de los subsidios, y iv) los problemas de seguridad para los habitantes¹⁷⁶ de los proyectos donde se han presentado desplazamientos individuales, (caso del proyecto de Fusagasugá, Caso proyectos de vivienda del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Proyecto de Bucaramanga “Campo Madrid”), y además serias dificultades de acceso a la oferta de estabilización social y económica de manera particular para los jóvenes¹⁷⁷, quienes se encuentran en alto grado de vulnerabilidad.

¹⁷¹ Ver cuadro anexo seguimiento a los proyectos de vivienda gratuita de Manizales “Urbanización Bosques de Bengala”, Fusagasugá “Contigo con todos”, y de Puerto Carreño “Villa Gladys”.

¹⁷² Municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Proyecto de Vivienda Gratuita “Campo Madrid de Bucaramanga y Macroproyecto Bosques de San Luis en Neiva.

¹⁷³ Ver informe de Seguimiento al Derecho a la Vivienda en Bucaramanga y Girón, noviembre de 2017. Pág. 10

¹⁷⁴ En el caso del proyecto de vivienda de Puerto Carreño, los beneficiarios debieron proteger su derecho a al acceso a servicios públicos a través de una acción de tutela.

¹⁷⁵ Ver caso proyecto de vivienda Fusagasugá “Contigo con todos”.

¹⁷⁶ Informes de Vivienda equipos en terreno Delegada para los Derechos de la Población Desplazada: Defensoría del Pueblo, Regional Antioquia, Defensor Comunitario y Asesor de Desplazamiento, Informe Vulnerabilidad de Vivienda en los municipios del Norte y del Área Metropolitana de Medellín, Diciembre de 2017, Regional Huila, Asesor de Desplazamiento, Informe Estado de Derechos de la Población en situación de Desplazamiento Reubicada en el Macroproyecto “Bosques de San Luis” en la Ciudad de Neiva, noviembre de 2017, Defensoría Regional de Santander, Equipo en Terreno, Informe de Seguimiento al Derecho a la Vivienda en Bucaramanga y Girón. Noviembre de 2017, Regional Cundinamarca, Defensor Comunitario de Cundinamarca, matriz de seguimiento sobre Proyecto de Vivienda “Contigo con todos” en Fusagasugá. Noviembre de 2017, Regional Caldas, Asesora de Desplazamiento, matriz de seguimiento sobre Proyecto de Vivienda “Bosques de Bengala” en Manizales. Noviembre de 2017, y Regional Vichada, matriz de seguimiento sobre Proyecto de Vivienda “Villa Gladys” en Puerto Carreño. Noviembre de 2017

¹⁷⁷ Ibíd. informes de los equipos en terreno

3.4.1.3. Pocos avances en los procesos de legalización de barrios y acceso a la vivienda digna en los “asentamientos precarios e informales” donde se encuentra asentada población en situación de desplazamiento

Si bien la respuesta a los avances en relación con la legalización de barrios o asentamientos informales donde habita la población en riesgo o desplazada, corresponde a la respuesta del Gobierno Nacional en el marco de la orden 41 del Auto 373 de 2016, dada la carencia de oferta de vivienda suficiente para la demanda de la población desplazada, de acuerdo con el auto mencionado, se ha propuesto como alternativa para el acceso a la vivienda y a los derechos conexos, el diseño e implementación de una política de legalización de asentamientos precarios o informales donde se encuentra habitando población desplazada.

No obstante lo anterior, más allá de los procesos que han emprendido algunas entidades territoriales como Cúcuta¹⁷⁸ y Soacha¹⁷⁹ no es claro a la fecha: cuál es la propuesta concreta del Gobierno Nacional, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cómo se puede ajustar la propuesta de mejoramiento integral de Barrios a las necesidades de las comunidades en situación de desplazamiento, cuál será el rol de la Unidad de Víctimas en su calidad de Coordinadora del SNARIV, frente a los planes de integración local que deberían diseñarse en estos asentamientos, donde la población desplazada se ve enfrentada a múltiples vulnerabilidades y riesgos.¹⁸⁰

3.4.2. Falencias en Materia de Vivienda Rural:

Frente al ejercicio del derecho a la vivienda en el marco de los procesos de restitución de tierras en procesos de retorno y reubicación, se ha encontrado que pese a los ajustes normativos y operativos que ha venido haciendo el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y del Banco Agrario, a partir de la emisión de los Decretos 0900 de 2012, 1934 de 2015 y el Decreto 890 de 2017 (en el marco del Acuerdo de Paz), aún:

¹⁷⁸ Ver relatoría visita conjunta Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, ACNUR, Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo a Norte de Santander.

¹⁷⁹ Ver relatoría visita conjunta Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, ACNUR, Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo a Soacha.

¹⁸⁰ Defensoría del Pueblo, Defensoría Regional Casanare, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Informe sobre el Derecho a la Vivienda adecuada de la Población Desplazada en Yopal, Informe: Estado de derechos de la población en situación de desplazamiento reubicada en el Macroproyecto Bosques de San Luis en la Ciudad de Neiva (Huila – Colombia), Noviembre de 2017; y matriz enviada por la La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, a la Honorable Corte Constitucional mediante oficio 4090-053-2017 de 15 de agosto de 2017 con listado de asentamientos precarios o informales acompañados por la Defensoría del Pueblo en el nivel regional.

- Es insuficiente la oferta de vivienda rural para las comunidades en procesos de retorno y reubicación¹⁸¹.
 - Persisten las dificultades para el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada y digna en el marco de los proyectos de Vivienda Rural de los esquemas implementados.

En el año 2017, se presentaron por parte de las comunidades retornadas y reubicadas: Quejas frente a la calidad de las viviendas (espacio suficiente, saneamiento, acceso a servicios, vías de acceso, transporte, y acceso a centros de salud y educativos); la necesidad de avanzar en la implementación de los proyectos de vivienda, en el proceso de liberación de los beneficiarios de los proyectos (siniestrados o paralizados¹⁸²) y; quejas sobre el reembolso de los costos del transporte de los materiales en los que incurren los adjudicatarios de los proyectos de vivienda, que no se encuentra previsto en la normativa y sus procedimientos en el marco de los Decretos 0900 de 2012 y 1934 de 2015.¹⁸³

3.4.2.1. La necesidad de la articulación institucional y de las herramientas de gestión (planes de desarrollo, planes de retorno, planes de reparación colectiva, y ahora planes con enfoque territorial) en materia de vivienda rural.

De cara a la implementación de lo establecido en el acuerdo de paz en materia de vivienda, en el Informe Conjunto del Gobierno Nacional en respuestas a las órdenes del Auto 474 de 2017, se menciona que “(...). *Son varios los planes de la reforma rural integral del Acuerdo Final, entre los que se encuentran varios bajo el subpunto 1.3.2 “Desarrollo social, salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza. (...)”*¹⁸⁴ Los cuales en las zonas PDET, será la agencia de renovación del territorio –ART- quien coordine la implementación de los mismos.

Al respecto, es necesario mencionar que una de los retos de la implementación de lo previsto en el Punto 1 Agrario del Acuerdo de Paz, en materia de vivienda para las

¹⁸¹ De los procesos de retorno y reubicación que acompañan y han documentado los equipos en terreno de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, se ha identificado que uno de los derechos más rezagados es el de vivienda.

¹⁸² Ver Informe de Seguimiento al Derecho a la Vivienda en Bucaramanga y Girón.

¹⁸³ Dadas las dificultades manifestadas por las comunidades, como parte de la estrategia defensorial de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, se han promovido visitas técnicas del Banco Agrario a proyectos de vivienda en el marco de procesos de reubicación (caso de la reubicación de los predios los Arrayanes y la Argentina en Nariño Antioquia), y el caso del proyecto de retorno de la vereda la Granja en Ituango en Antioquia.

¹⁸⁴ Informe Conjunto del Gobierno Nacional en respuesta a las Órdenes del Auto 474 de 2017, noviembre de 2017. Página 11.

comunidades en procesos de retorno y reubicación, es la armonización y cumplimiento de los diferentes planes que han venido siendo diseñados e implementados para el acceso a derechos de las víctimas de desplazamiento, como son los planes de retorno que contienen el acceso a programas de vivienda; los planes de reparación colectiva que puedan contener el acceso a la vivienda de los sujetos de reparación colectiva y; además los proyectos de vivienda que se han venido implementando en el marco de los Decretos 0900 de 2012 y 1934 de 2015 impulsados en el marco de los procesos de retorno y reubicación por parte de las entidades promotoras como la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Unidad de Tierras Despojadas, y la Unidad de Gestión de Riesgos y Desastres.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la implementación de los programas derivados del Acuerdo de Paz, como es el caso del “*Plan Nacional de Construcción y mejoramiento de la vivienda social rural*”, Decreto 890 de 2017¹⁸⁵, incluye entre los beneficiarios del plan no sólo a las víctimas de desplazamiento, sino a los demás actores del acuerdo, lo cual requiere que el Gobierno tenga una claridad sobre las necesidades de vivienda rural de las comunidades desplazadas, el nivel de avance de los proyectos de vivienda en los procesos de retorno y reubicación y así poder avanzar en el restablecimiento efectivo del derecho a la vivienda de las comunidades en procesos de retorno y reubicación, así como en el acceso a la vivienda rural de las comunidades campesinas y étnicas con quienes existe una deuda y rezago de acceso a este derecho.

¹⁸⁵ Ver: Defensoría del Pueblo, Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Documento de Observaciones sobre el Decreto 890 de 2017. Bogotá, 6 de julio de 2017.

3.5. DERECHO AL TRABAJO Y A LA GENERACION DE INGRESOS URBANA Y RURAL AVANCES Y ESTANCAMIENTOS – MARCOS NORMATIVOS ACTUALES Y PROPUESTAS EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ

La generación de ingresos de la población desplazada y el acceso al trabajo, ha sido uno de los grandes retos de la política pública de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que bajo la lógica de la Ley 387 de 1997, una vez se diera el tránsito de la etapa de emergencia, a partir de la respuesta territorial integral y oportuna, la población desplazada estaría en condiciones de tomar decisiones de retornar, reubicarse o integrarse localmente, y en estos escenarios iniciar su proceso de estabilización social y económica a partir del acceso con enfoque diferencial a la oferta estatal dirigida al restablecimiento de derechos como la vivienda, la atención psicosocial, el acceso a tierras, los proyectos productivos y la generación de ingresos.

3.5.1. Dinámica de la política de Generación de Ingresos

Bajo este esquema hasta el año 2008, el Gobierno Nacional desplegó diferentes planes, programas y proyectos dirigidos a la población desplazada, los cuales, de acuerdo con la Corte Constitucional, deberían *“estar focalizados específicamente a dicha población, y han de ser sensibles a las necesidades y características de ésta, partiendo desde la base de la desventaja en la que las personas desplazadas se encuentran en el mercado laboral en comparación con los pobres históricos. Además, debe propender por el logro del goce efectivo de sus derechos, como ya se ha resaltado”*¹⁸⁶.

A partir del año 2009, la dinámica de la oferta de generación de ingresos se centra en la inclusión de la población desplazada en la política de inclusión social dirigida a la población en pobreza extrema, en el marco del documento CONPES 3616 de 2009, el cual establece los *“Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”, que busca “desarrollar e incrementar el potencial productivo de la Población Pobre Extrema y Desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica.”*

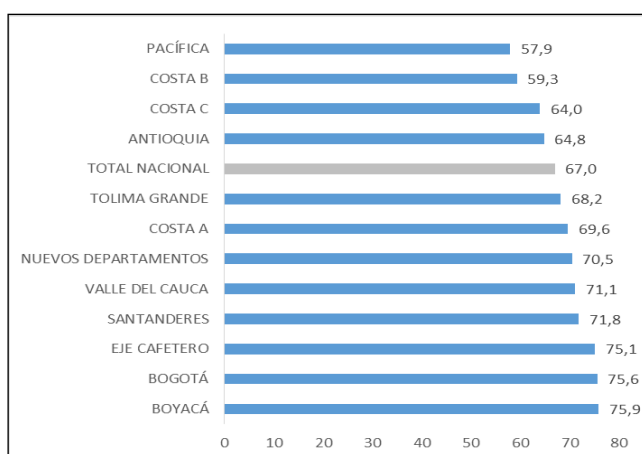
No obstante lo anterior, los mecanismos y oferta previstos en este documento no tuvieron el efecto esperado, y la vulnerabilidad del ingreso de la población desplazada no cesó al punto que de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Goce Efectivo de Derechos EGED 2013-2014¹⁸⁷, el 67.0% de la población Desplazada tienen ingresos superiores a la línea de pobreza extrema, y el 36.2% ingresos superiores a la línea de pobreza, lo que significa que la población desplazada, requiere más que un

¹⁸⁶ Corte Constitucional de Colombia. Auto 008. Bogotá. 2009.

¹⁸⁷<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/encuesta-de-goce-efectivo-de-derechos>

“apoyo para la garantía de la subsistencia mínima”, ser beneficiarios de una política pública diseñada para garantizar su estabilización social y económica, ya que las mismas cifras muestran el alto nivel de vulnerabilidad en los ingresos de esta población¹⁸⁸.

Gráfico 1. Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado, que tienen ingresos iguales o superiores a la línea de pobreza extrema. EGED 2013-2014¹⁸⁹



Fuente: UARIV-DANE. Encuesta de Goce Efectivo de Derechos. EGED 2013-2014. Bogotá. Enero de 2015.

Con la emisión de la Ley 1448 de 2011, se esperaba que la política de generación de ingresos aún en construcción, se robusteciera con las medidas de restitución del empleo y la empleabilidad y que la población desplazada y las comunidades en procesos de retorno, reubicación y en procesos de integración local, lograran la estabilización social y económica y la reconstrucción del tejido social y comunitario.

Pese a esto, en la reciente evaluación de la Honorable Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, en el marco del Auto 373 de 2016, se establece la persistencia del ECI, entre otros, frente al derecho al trabajo y un incumplimiento del Gobierno Nacional en relación con las ordenes de la Corte referidas a la política de generación de ingresos dirigida a la población desplazada.

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, ha venido en diferentes informes dirigidos a la H. Corte Constitucional, de manera particular en el

¹⁸⁸ Tomado de Delegada para los Derechos de la Población Desplazada

¹⁸⁹ Fuente: UARIV-DANE. Boletín técnico. Encuesta de Goce Efectivo de Derechos. EGED-2013-2014, Bogotá enero 7 de 2015, tomado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/encuesta-de-goce-efectivo-de-derechos>

informe de respuesta al auto 395 de 2015¹⁹⁰, informando sobre las barreras institucionales para el restablecimiento del derecho al trabajo y a la generación de ingresos de la población desplazada, en el ámbito urbano y rural.

En el periodo 2016-2017, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, ha encontrado que el debate de la política pública de generación de ingresos ha girado en torno a: i) El diseño e implementación de los mecanismos de cesación de la vulnerabilidad de la población desplazada, ii) La reformulación de la política de generación de ingresos, con el anuncio de la emisión del Documento Conpes de Inclusión Social y productiva¹⁹¹ y iii) El diseño de los planes en el marco del Acuerdo de Paz, de manera particular derivados del punto 1 Agrario.

Desde la perspectiva de las comunidades en riesgo, en situación de desplazamiento y en procesos de retorno, reubicación e integración local, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, en el marco de los procesos de acompañamiento y fortalecimiento comunitario que realizan los equipos en terreno acompañados por la Delegada¹⁹², ha identificado que persisten barreras institucionales que impiden el restablecimiento del derecho a la generación de ingresos de la población desplazada, así:

- Se está implementando la ruta de cesación de la vulnerabilidad en el ingreso de la población desplazada, sin que exista una ruta clara de acceso a la oferta de generación de ingresos, tal como se menciona en el capítulo de ayuda humanitaria.
- Se ha identificado una carencia de oferta de generación de ingresos en la fase de atención y asistencia dirigida a la población desplazada

¹⁹⁰ Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Observaciones de la Defensoría del Pueblo al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 395 de 2015 sobre generación de ingresos urbano y rural. Bogotá. Enero de 2016.

¹⁹¹ En el marco de la respuesta del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 373 de 2016, se menciona que la emisión de este documento sería en septiembre del año 2016.

¹⁹² Además de las acciones de fortalecimiento que realizan las Defensorías Regionales y los Equipos en Terreno de la Delegada, desde la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada se han acompañado actividades promovidas por los equipos en terreno, en el marco de Talleres de Generación de ingresos, Diplomados y Jornadas de Capacitación, en Boyacá en el municipio de San José de Pare 15 a 16 de marzo de 2017, en Mariquita, Honda y Armero Guayabal del 2 al 5 de mayo de 2017, en Fusagasugá el 18 de julio de 2007, en Cúcuta del 21 al 22 de julio de 2017, en Bellavista Bolívar el 29 de agosto de 2017, en Córdoba Tetón en Bolívar del 6 al 8 de septiembre de 2017, en Campamento y Angostura en Antioquia del 13 al 16 de septiembre de 2017, en Ituango en el corregimiento de la Granja el 9 de octubre de 2017, en Bogotá en el Evento Promovido por la Delegada de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Defensoría del Pueblo en el Hotel Tequendama 27 de octubre de 2017 y en el marco de la Jornada de Capacitación a los aspirantes a la mesa nacional de víctimas del hecho victimizante de desplazamiento forzado en Girardot el 7 de noviembre de 2017.

- No se conoce la ruta de generación de ingresos urbana, y la de proyectos productivos rurales
- La oferta de empleo y empleabilidad en la fase de restitución es insuficiente a la demanda de la población desplazada
- Aún no es clara la incorporación del enfoque diferencial en la oferta de generación de ingresos
- Existe una expectativa en relación con la oferta de proyectos productivos rurales en el marco del acuerdo de paz y su estructura institucional y los planes y programas que de esta se deriven.

3.5.2. Propuestas Actuales en Materia de Generación de Ingresos

Frente a las barreras institucionales que impiden el restablecimiento del derecho a la generación de ingresos de la población desplazada; de la lectura de los recientes informes del Gobierno Nacional¹⁹³, en el marco de los autos 434 y 474 de 2017, se encuentra que:

3.5.2.1. Reformulación de la política de generación de ingresos y las nuevas propuestas en el marco del Acuerdo de Paz

En marco del Cuarto Informe Anual, menciona el Gobierno Nacional, que se *“ha puesto en marcha la Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema, hoy Red Unidos, que viene adelantando el proceso de formulación de la nueva política de inclusión social y productiva en Colombia, que retome los retos de las políticas mencionadas y supere las falencias identificadas por los diferentes organismos, así como las necesidades de inclusión de la población vulnerable del país, incluyendo las víctimas de desplazamiento forzado.”*

Dada las dificultades actuales de la población desplazada en relación con su estabilización social y económica, y la persistencia de la vulnerabilidad frente al ingreso, es inadmisibles, que hoy 10 años después de emitido el auto 008 de 2009 que ordena “la reformulación de la política de generación de ingresos de la población desplazada”, nuevamente nos encontremos a la espera de la Nueva Propuesta del Gobierno Nacional de la política de generación de ingresos y empleo, a partir de la emisión del “Documento CONPES de Inclusión Social y Productiva”, que a la fecha no ha sido publicado. Sin contar además que a la fecha, no existe una medición actualizada de los indicadores de Goce Efectivo del derecho al trabajo y a la generación de ingresos de la población desplazada; ya que de acuerdo con lo mencionado en el Cuarto Informe Anual, aunque

¹⁹³ Unidad para las Víctimas: “Cuarto Informe Anual sobre los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de la política pública y el impacto de las medidas adoptadas para la garantía del Goce Efectivo de los Derechos de la Población Desplazada, Bogotá. Agosto de 2017” y “Alto Comisionado para la Paz y Alta Consejería para el Postconflicto, Informe Conjunto del Gobierno Nacional en el marco del Auto 474 de 2017. Bogotá. Noviembre de 2017.”

existen fuentes de verificación como es el caso de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos EGED 2013-2014, esta información permite obtener resultados, razón por la cual el Gobierno considera que es prudente aplazar la medición de estos indicadores hasta que se cuente con una fuente de información confiable como lo será Sisbén IV¹⁹⁴.

En relación con la propuesta del Gobierno Nacional en respuesta a las órdenes del Auto 474 de 2017, se mencionan que el Acuerdo Final *“Prevé una serie de planes asociados al desarrollo económico de las zonas rurales, por lo cual los mecanismos enunciados en el numeral 1.3.3 no se constituyen en sí mismo en un único Plan, sino por el contrario se enuncian 6 Planes con componentes y herramientas específicas, los cuales buscan proporcionar los instrumentos y capacidades necesarias para que los pobladores rurales generen un ingreso a partir de actividades productivas agropecuarias”*

De acuerdo con esta propuesta, es necesario que en la herramienta específica que se está construyendo, se pueda medir además de la implementación de los planes desarrollados en el Acuerdo, los planes diseñados en el marco de la política de desplazamiento forzado, tales como: Planes Integrales Únicos PAT, Planes de Retorno, y Planes Integrales de Reparación Colectiva- PIRC- y además se definan en el plan marco de implementación, cuales son los recursos con los que se cuenta para el cumplimiento de las medidas de planes diseñados y en implementación dirigidos a las comunidades en procesos de retorno y reubicación, y los recursos dispuestos para los nuevos planes.

3.5.2.2. El enfoque diferencial de los programas rurales implementados

En relación con la incorporación del enfoque diferencial en los planes, programas y proyectos de generación de ingresos y proyectos productivos rurales, la Defensoría del Pueblo ha encontrado, con base en la documentación de dos casos en el territorio: i) Caso del Proyecto Productivo en implementación por parte de la Asociación de Mujeres Campesinas; Negritudes y Emprendedoras de la Gabarra corregimiento de Tibú (ANMUCANEFU); y ii) El Proyecto Productivo de la Asociación de Mujeres ANMUCI del Zulia en Norte de Santander¹⁹⁵, que los mismos carecen de un enfoque de género y que contrario al espíritu del proceso de restablecimiento y reparación, han generado un revictimización en estas mujeres desplazadas.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Cuarto Informe Anual. Página 313

¹⁹⁵ Estos proyectos hacen parte de los 8 pilotos nacionales de reparación colectiva implementados por la CNRR que posteriormente fueron asumidos por la Unidad de Víctimas.

¹⁹⁶ Ver informe de 21 de noviembre de 2017, elaborado por AMUCANEFU “Sobre implementación del Proyecto Productivo de Procesamiento de Productos Cárnicos de Cerdo de la Asociación de mujeres campesinas, negritudes y emprendedoras para un futuro – ANMUCANEFU de la Gabarra”, y ver relatoría visita conjunta Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, ACNUR, Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo a Norte de Santander del 20 al 24 de noviembre de 2017, sobre caso de Proyecto

En relación con el enfoque diferencial étnico, y de acuerdo con los planteamientos elevados por el Gobierno Nacional en el Informe en el marco del Auto 474 de 2017, en el documento se hace mención a unos programas, en los cuales la información reportada no permite hacer una contrastación con la realidad de las comunidades indígenas o afrodescendientes, raizales y palenqueras desplazadas o en procesos de retorno y reubicación, tal como se describe en el Capítulo 4 de poblaciones en situación de desplazamiento.

Productivo en el marco del Plan de Reparación Colectiva Relatoría de Caso de los proyectos productivos en el marco del Plan de reparación colectiva, de la Asociación de Mujeres de Zulia – AMUCI-

3.6. IMPLICACIONES EN MATERIA DE GARANTÍA DE DERECHOS DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL DE CORRESPONSABILIDAD

Para la mayor parte de los ciudadanos sus derechos comprenden el conjunto de bienes y servicios que le entregan en concreto las administraciones públicas vía políticas públicas. Este hecho pone en el centro del debate sobre garantía o restablecimiento de los derechos humanos, el papel que juegan los servicios que prestan las entidades del nivel nacional y territorial, los retos en materia coordinación nación/territorio y como estos procesos influyen en los resultados que se obtienen.

En este orden, las políticas nacionales de coordinación Nación/territorio, también denominadas de Corresponsabilidad desplegadas durante el año 2017, y a lo largo del período 2014-2016 por el Ministerio del Interior-Grupo de Víctimas, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación, se orientó a ajustar los procedimientos y formas organizativas dispuestas, pero no se abordó una reforma para solucionar los problemas de diseño institucional en materia de financiación y coordinación intergubernamental (conurrencia, complementariedad y subsidiariedad) de las diferentes estructuras de servicios¹⁹⁷ que convergen en las regiones para la realización de los derechos de las personas y comunidades en situación de desplazamiento.

En 2017 persisten las limitaciones de los municipios categorías 4 a 6 (93% del total de entes territoriales locales)¹⁹⁸ para garantizar los derechos de las comunidades, familias y personas en situación de desplazamiento, en razón de la ausencia de una estructura financiera con la cual soportar una oferta regular de servicios en proyectos productivos, vivienda, educación rural, salud, los cuales dependen de fuentes nacionales regulares de inversión que no controlan, a saber: como el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías¹⁹⁹. Por otra parte, es necesario resaltar que estas dos

¹⁹⁷ Se entenderá por estructura el conjunto de relaciones “relativamente” estables del orden financiero, procedimental y organizacional al interior de las entidades públicas con el fin de ejecutar una función o configurar una estructura de servicios (prestaciones que se entregan como materialidad de una política). Meyer, John W & Rowan, Brian. “I. Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”. Contenido en “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”. Powell, Walter. Dimaggio, Paul. Compiladores. Serie nuevas lecturas de política y gobierno. México D.F: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión. 2001.

¹⁹⁸ Portal de Alcaldes y Gobernadores. “Preguntas frecuentes. Ordenamiento y planeación del desarrollo territorial”. Bogotá, 2007. Consulta hecha el 25 de mayo de 2016. Disponible en <http://portalterritorial.gov.co/preguntas.shtml?apc=r-caqueta;x;x1-&x=80241>

¹⁹⁹ Departamento Nacional de Planeación. “Inversión territorial”. Presentación realizada por Mauricio Iregui García. Subdirector de Finanzas Públicas Territoriales en el “Seminario Economía Sectorial y Seguros: un insumo para las decisiones presupuestales 2018”. Bogotá. Agosto de 2017. Disponible en

fuentes manejan, es decir, recursos que no fueron establecidos para impulsar procesos de restablecimiento de derechos de víctimas; la falta de recursos en restablecimiento de los municipios categorías 4 a 6 no es un asunto menor dado que en estos entes se ubica el 39% de las personas en situación de desplazamiento²⁰⁰.

De acuerdo al anterior panorama general, el siguiente análisis sobre las políticas de corresponsabilidad en 2017 aborda cuatro asuntos: 1. Decreto 2460 de 2015 y articulación entre estructuras de servicios de la nación y los entes territoriales; 2. La relación entre garantía de derechos y la estructura financiera de con la que cuentan los gobiernos municipales para la atención y restablecimiento de derechos; 3. Abordaje de la acciones en materia de corresponsabilidad en 2017 y; 4. Epílogo. Sobre aportes para una agenda de reforma institucional en relaciones intergubernamentales para el restablecimiento de derechos de las comunidades y personas en situación de desplazamiento.

3.6.1. Decreto 2460 de 2015 y articulación entre estructuras de servicios de la nación y los entes territoriales

En la garantía de los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado en las regiones convergen tres estructuras de servicios: 1. Las específicas para la atención a las víctimas (poblacional); 2. Las sectoriales nacionales y; 3. Sectorial territorial. Cada estructura maneja sus formas organizativas, estructuras de financiamiento y maneras de medir los resultados. A continuación se explica cada una.

➤ Estructura específica para la atención a las víctimas (poblacional)

Esta estructura emerge a partir de la Ley 387 de 1997 para la definición y operación de servicios específicos en prevención, protección, atención humanitaria, retornos, reubicación, entre otros) y se ordenan en el denominado Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPDV) que estuvo vigente hasta 2011, pero que con la Ley 1448 de 2011 pasa a denominarse Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), incorporando nuevos servicios en educación, restitución de tierras, verdad, memoria, indemnización administrativa, atención humanitaria en retornos, entre otros .

Según el informe del SNARIV al Congreso de la Republica del año 2015 esta estructura de servicios estaba integrada por 29 entidades nacionales, que desarrollaban 88 Planes, programas y/o proyectos de atención. Para 2016 esta estructura ejecutó recursos por

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rqbXMIUguiAJ:www.fasecolda.com/index.php/download_file/view/8568/2248/+&cd=12&hl=es&ct=clnk&gl=co. Consulta hecha el 15 de septiembre de 2017.

²⁰⁰ Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. “Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional”. Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). Fecha de consulta: 1° de octubre de 2015. Disponible en: http://www.unidadVictimas.gov.co/images/docs/2013/2013_2012011000407.pdf

4,9, billones de pesos²⁰¹ distribuidos de la siguiente manera: 3,8 billones en gasto de inversión y 1,1 billones en funcionamiento.

➤ **Estructura sectorial nacional**

Ésta estructura está conformada por el conjunto de entidades nacionales que concurren en la garantía de los derechos reconocidos normativamente a las personas en situación de desplazamiento: salud, educación, identidad, generación de ingresos.

Cada sector administrativo tiene normas constitucionales, leyes específicas así como pronunciamientos jurisprudenciales y desarrollos reglamentarios de los Ministerios, lo que determina los contenidos y servicios en cada sector.

En este escenario, las personas en situación de desplazamiento deben hacer el peregrinaje por las entidades para cumplir los requisitos que cada una fija para acceder a la oferta regular de servicios. En este último ejercicio es importante los resultados de los dispositivos de focalización que fija cada entidad o proyecto para que las personas en situación de vulnerabilidad acceden a la oferta, y entre ellas, las personas en situación de desplazamiento.

➤ **Estructura sectorial territorial**

Corresponde a los servicios que los gobiernos territoriales prestan al conjunto de los habitantes de sus jurisdicciones, con ocasión del proceso de descentralización iniciado hace más de 30 años.

A lo largo de 30 años de descentralización los gobiernos territoriales han desarrollado una serie de estructuras administrativas (secretarías de despacho, entidades descentralizadas, procesos y procedimientos, plantas de personal especializadas) ordenadas sectorialmente (salud, educación, cultura, entre otras) con el fin de prestar dichos servicios.

Esta estructura se financia principalmente con los recursos que la Nación transfiere bajo la Ley 715 de 2001, bajo el denominado Sistema General de Participaciones (SGP) a los departamentos y municipios -certificados – para la provisión de los derechos al agua potable y saneamiento básico, educación, salud, cultura, deporte y recreación.

Alcances del Decreto 2460 para articular las tres estructuras de servicios que concurren en el territorio

Como se evidenció en el anterior apartado en los territorios concurren tres estructuras de gestión autónomas una de otra, por ende, se requiere una estructura de coordinación macro sectorial (transectorial), pues, el decreto 2460 de 2015 aborda sólo lo relacionado con la estructura poblacional del SNARIV. El decreto regula parcialmente la estructura específica en atención, en específico lo relacionado al acceso a recursos en

²⁰¹ Gobierno Nacional. “Informe Anual del Gobierno Nacional. Bogotá. Agosto de 2017. Página 93.

subsidiariedad, complementariedad y concurrencia para los servicios y sistemas de información del SNARIV (Artículo 2.2.8.3.1.3. del decreto) y contribuye al avance en la fijación de proyectos anuales y la delimitación de procesos de mediano y largo plazo mediante la adopción de los denominados Planes de Acción Territorial (PAT) por los gobiernos departamental, distrital y municipal .

Al respecto establece el Gobierno Nacional:

“En la sección de Articulación Institucional, se presentan debilidades relacionadas con el bajo establecimiento de dinámicas de articulación con otros municipios o gobernaciones para la implementación de la Ley 1448 de 2011; el no intercambio de información con la RNI a través del acuerdo firmado; la falta de identificación de necesidades propias del municipio en el marco de la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral para ser presentadas al gobierno departamental; la no presentación de proyectos para la atención a las víctimas dentro de las convocatorias ofertadas por la nación; la falta de promoción alrededor de la participación de la empresa privada y la academia, para el diseño de metodologías, instrumentos o acciones que promuevan la ejecución de la política pública”²⁰².

No obstante, está pendiente conocer el balance oficial del impacto de la implementación del Decreto 2460 de 2015, en términos de la resolución de los problemas de descoordinación entre los niveles de gobierno para la gestión de procesos de restablecimiento, qué tanto se redujeron los tiempos de activación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia y se facilitó la reducción de la tramitología para que los gobiernos de menor capacidad administrativa y fiscal accedan a los recursos y programas de los entes departamentales y nacionales.

3.6.2. Garantía de derechos y estructura financiera de las políticas territoriales de atención

Una de las limitantes estructurales de los gobiernos territoriales para el restablecimiento de derechos de las personas en situación de desplazamiento tiene que ver con el hecho de que no hay sostenibilidad en el tiempo de los programas, pues cambian cada cuatro (4) años, al estar anclada la financiación de la política a los recursos de inversión de los planes de desarrollo.

En los entes territoriales el Sistema General de Participaciones es la principal fuente de financiación del gasto social, el cual desde 2014 (de manera progresiva) soporta los gastos de la política de víctimas.

²⁰² Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). “Literal B. Capacidad Fiscal de las entidades territoriales”. Contenido en “Informe anual del Gobierno Nacional”. Bogotá. Agosto de 2017. Página 69.

Como se ha mencionado en los balances realizados por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada en materia de las políticas de coordinación nación/territorio de los años 2008-2011²⁰³ y 2012-2015²⁰⁴, en el ámbito municipal los proyectos y estructuras de servicios para la atención a las personas en situación de desplazamiento se soportan principalmente en los recursos que conforman el SGP. La siguiente tabla evidencia dicha estructura financiera a inicios de la ley 1448 de 2011.

Tabla 4. Estructura financiera que soporta la atención territorial al desplazamiento forzado durante el año 2011.

FUENTE DE FINANCIACIÓN	PRESUPUESTO DEFINITIVO		COMPROMISOS PRESUPUESTALES	
	\$ MILES	%	\$ MILES	%
Aportes, transferencias y cofinanciación nacional.	37.053.092	4,5	31.446.661	4,8
Aportes, Transferencias y cofinanciación departamental –exclusivo municipios–.	13.974.626	1,7	9.462.829	1,4
Crédito interno y externo.	2.083.190	0,3	1.567.134	0,2
Fondo Nacional de Regalías.	2.640.215	0,3	.640.215	0,4
FOSYGA y ETESA.	71.536.564	8,6	48.891.934	7,4
Ingresos corrientes con destinación específica (Recursos propios).	123.573.802	14,9	110.283.509	16,7
Ingresos corrientes de libre destinación –exclusivo Departamentos–.	495.439	0,1	495.217	0,1
Ingresos corrientes de libre destinación (excepto el 42% de libre destinación para municipios categorías 4, 5 y 6) –exclusivo Municipios–.	67.740.019	8,2	58.778.214	8,9
Otras fuentes diferentes a las registradas en las filas anteriores	45.253.369	5,4	24.636.895	3,7
Regalías y compensaciones (Incluye impuesto de transporte de oleoductos y gaseoductos).	41.482.270	5,0	34.165.782	5,2
Sistema General de Participaciones (SGP) (incluye el 42% de libre destinación, municipios de categorías 4, 5 y 6).	424.600.59	51,1	337.990.055	51,2
Total general	830.433.182,2	100	660.358.447,5	100

Fuente: Comisión Nacional de Seguimiento a la política pública. “Primer informe de seguimiento a la Ley 1148 de 2011 de víctimas y restitución de tierras 2012”. Citado “Balance de las políticas territoriales de atención para la población en situación de desplazamiento del período 2012-2015”. Óp. cit. Página. 54.

Este panorama de 2011 se mantiene en el periodo 2012-2017, y antes se profundiza el peso del SGP dentro del total de las fuentes que financia la política de víctimas como se ilustra en el siguiente cuadro.

²⁰³ Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos. “Análisis del proceso de formulación y ajuste de los Planes Integrales Únicos del periodo 2008-2011. Serie I. Seguimiento al cumplimiento a los autos de la sentencia T-025 de 2004”. Imprenta Nacional. Bogotá. Junio de 2013.

²⁰⁴ Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. “Balance de las políticas territoriales de atención para la población en situación de desplazamiento del período 2012-2015”. Bogotá. Abril de 2017.

Tabla 5. Estructura financiera para atención a las víctimas. Período 2012 a 2017 (billones de pesos)

Rubros de Inversión	2012		2013*		2014*		2015		2016**		2017**	
	Apropia ción*	% De Participa ción en el Total	Apropia ción	% De Participa ción en el Total	Apropia ción	% De Participa ción en el Total	Apropia ción	% De Participa ción en el Total	Apropia ción	% De Participa ción en el Total	Apropia ción	% De Participa ción en el Total
Presupuesto General de la Nación-Inversión	2,5	41	2,94	45,3	3,167	36	4,2	36	3,73	33	3,8	30
Inversión Gobiernos Territoriales-SGP	2,3	37,7	2,5	38,5	4,464	50,2	6,23	53,2	6,28	56	7,8	61,4
Gastos de Funcionamiento del Gobierno Nacional	1,3	21,3	1,05	16,2	1,258	14,2	1,2	10,625	1,25	11	1,1	0,08
Total Gasto en víctimas	6,1	100	6,49	100	8,889	100	11,7	100	11,2	100	12,7	100

Fuente: diseño a partir de la información contenida en:

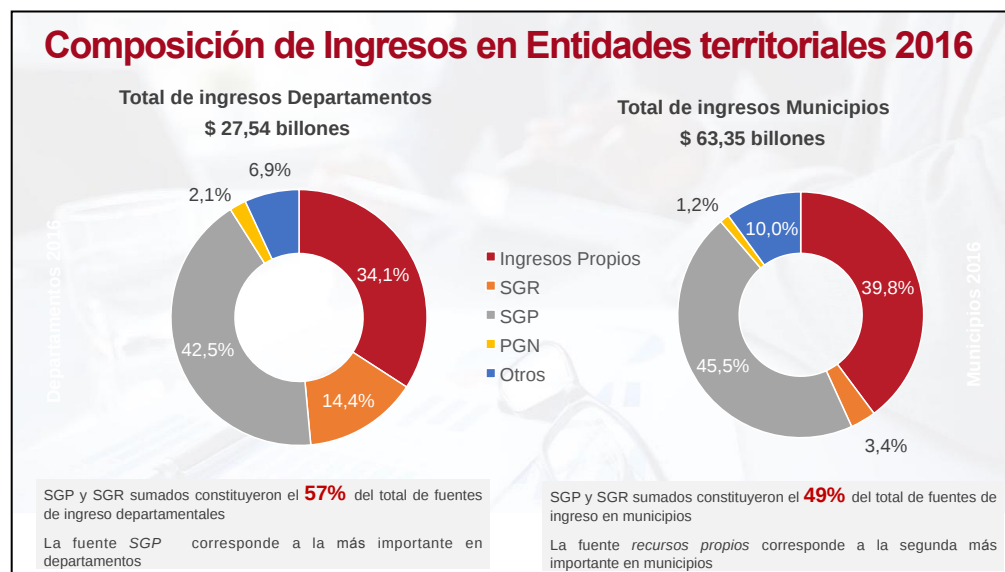
- Gobierno nacional. "Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara". Página 229. Agosto de 2013.
- Gobierno nacional. "VI informe del SNARIV al Congreso". Marzo de 2015. Página 98.
- Gobierno nacional. "Reparación integral: un compromiso para la construcción de la paz estable y duradera. VIII Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara.". Bogotá. Abril de 2016. Páginas 86-87.
- Gobierno nacional. "Primera parte. Una institucionalidad comprometida con las víctimas". Contenido en "IX Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara". Bogotá. Agosto de 2016. Página 8.
- Gobierno nacional. Presupuesto específico destinado a la política pública de víctimas vs. Los recursos pertenecientes al sistema General de participaciones. "Contenido en "Informe Anual del Gobierno nacional. Agosto de 2017. Op cit. Página 93.

* Los datos de 2013 a 2015 corresponden a recursos ejecutados. Valores a pesos constantes de 2015.

**Los datos de 2016 y 2017 corresponden a gasto apropiado. Valores a pesos constantes de 2017.

El Sistema de General de Participaciones (SGP) fija una programación de flujos de recursos a los gobiernos territoriales, sin embargo, este sistema no es una fuente específica para las personas en situación de desplazamiento, por lo que con ella no se pueden financiar derechos asociados a la Estabilización Socioeconómica (tierras, vivienda y generación de ingresos), el derecho a la participación y acciones en memoria, dado que está destinada a derechos sociales y culturales, como previamente se mencionó; lo cual abre la puerta a que haya restricciones para garantizar derechos económicos asociados a los retornos/reubicaciones/integración local. El siguiente gráfico, muestra la estructura de ingresos de los gobiernos territoriales.

Gráfico 1. Estructura ingresos de los departamentos y municipios en 2016.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. "Inversión territorial". Op cit.

Las estructuras financieras del cuadro 1 y gráfico 1, hacen visible que en cinco años de implementación de la Ley 1448 y dos de gestión del decreto de corresponsabilidad, la estructura de las finanzas territoriales no ha cambiado y, la política de Corresponsabilidad no se ha orientado a fijar las condiciones para que los municipios de menores ingresos puedan desarrollar políticas para la garantía de los derechos económicos.

3.6.3. Política de corresponsabilidad en 2017

El informe del Gobierno nacional sobre la gestión en 2016 del SNARIV²⁰⁵ hace un significativo recuento de las acciones desplegadas y las falencias en la gestión de los gobiernos territoriales identificadas por los sistemas de información (Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial -RUSICST- y Formulario Único territorial -FUT-), pero sin referencia a las causas –de diseño- que originan los problemas de gestión; entre los que se destacan:

- Las limitaciones para la participación con incidencia de las víctimas en los procesos de políticas territoriales y nacionales (no se menciona a la población desplazada en específico en el reporte.
- La desarticulación entre niveles de gobierno –y actores no estatales que hacen aportes significativos como las agencias de cooperación internacional y humanitarias, ONG y sector privado- para la gestión de procesos de restablecimiento en materia de retornos, reubicación e integración local. En particular, hay un silencio frente al avance en la activación de las reglas de corresponsabilidad en subsidiariedad frente a la garantía de derechos económicos.

En el 2017 se lograron visibilizar los resultados de los esfuerzos que el Ministerio del Interior-Grupo de Víctimas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre otras oficinas; desplegaron los últimos tres años en relación con la adopción y difusión de tecnologías administrativas, entre las que se destacan: RUSICST, FUT, Plan de Atención Territorial (PAT), Tablero PAT y Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO), así como el mayor conocimiento de la operación de la política territorial y los Comités de Justicia Transicional; el acceso a documentos de divulgación de la política y cartillas pedagógicas dirigidas a los funcionarios territoriales y los ejercicios de empalme entre gobiernos territoriales del período 2016-2019 con los del periodo 2012-2015, entre otras acciones. En este sentido, es menester mencionar la continuidad y coherencia de lo realizado²⁰⁶.

3.6.4. Articulación entre planes de atención en el territorio

En el Auto del 24 de mayo de 2012, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 pregunta sobre la articulación entre los planes territoriales de atención a la población desplazada (en ese momento estaban vigentes los denominados Planes Integrales de Atención -PIU-), los planes de desarrollo y el presupuesto de inversión.

²⁰⁵ Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). “Coordinación Nación Territorio”. Contenido en “Informe anual del Gobierno Nacional”. Bogotá. Agosto de 2017. Páginas 50 a 90.

²⁰⁶ del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. “Parte I. Corresponsabilidad y gestión territorial de la atención al desplazamiento forzado en el período 2012 a 2015”. Contenido en “Balance de las políticas territoriales de atención para la población en situación de desplazamiento del período 2012-2015”. Op cit. Páginas 20-91.

Frente a estas problemáticas de diseño institucional, los Decretos 4800 de 2011 y 2460 de 2015 hacen un significativo avance en este asunto al fijar el decreto 4800 la obligación de que los gobiernos territoriales asignen recursos presupuestales para financiar la política de víctimas local y departamental, y el decreto 2460 establece la obligación de que 30 días después de adoptado el plan de desarrollo territorial deba expedirse el Plan de Acción Territorial (PAT), para lo que fija una hoja de ruta y establece que las asignaciones de gasto en materia de retornos y fallos de restitución debían también ser incorporadas en este instrumento de planeación.

No obstante estos avances normativo/programáticos, una valoración preliminar del proceso de adopción de los PAT de mediados de 2016 evidencia que se cumplió con las prescripciones pero con significativos déficit en materia de la solidez de lo planeado; la queja más recurrente fue que los representantes de las Mesas de Participación Efectiva fueron convocados en las fechas límite de adopción del PAT para que dieran su aval sin el necesario tiempo de estudio e inclusión de sus consideraciones²⁰⁷.

Establece el Gobierno Nacional:

*“Respecto a la participación de la población víctima en la definición de los instrumentos de política, se observa que la población víctima ha participado en la formulación del PAT en 768 municipios, en el Plan de Desarrollo en 613 municipios y en los proyectos de inversión en 539 municipios. En cuanto a medidas de satisfacción y construcción de memoria, la población víctima ha participado en 283 y 349 municipios de los casos, respectivamente. Adicionalmente, el 14 por ciento de los municipios ha participado en la definición del Plan de Reparación Colectiva y el 21 por ciento de los municipios en la definición del Plan de Retornos y Reubicaciones”*²⁰⁸.

Queda pendiente un balance de lo que fue el proceso de adopción del PAT bajo las reglas del Decreto 2460, pues si bien en el informe gubernamental mencionado se narran quejas acerca de la falta de participación de las víctimas y las fuentes de recursos, no se aborda que cambios y avances hay en estos PAT frente a los del periodo 2012-2015.

Un balance implica fijar una línea base y una situación final que se contrasta para fijar los avances, retrocesos y estancamientos frente a la línea base, al no existir en el informe de gobierno un punto de partida, no es factible determinar que de los "resultados" y "problemas" descritos son situaciones construidas en el actual marco de la Ley 1448 y el Decreto 2460 de 2015 y que son deficiencias estructurales heredadas

²⁰⁷ Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. “Políticas de coordinación nación-territorio y sus efectos institucionales para la garantía de los derechos de las comunidades y población en riesgo y situación de desplazamiento”. Contenido en “Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y post acuerdo”. Bogotá. Marzo de 2017. Páginas 197-207.

²⁰⁸ Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). “Numeral IV. Participación de las víctimas”. Op cit. Página 74.

de la vigencia plena de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005 que no fueron subsanadas.

La revisión de la respuesta al Auto 474 sobre la armonización entre las políticas de víctimas y las derivadas de la implementación del Acuerdo Final es muy dicente en lo que se refiere a la armonización con las políticas de corresponsabilidad de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los PAT, en el sentido de manifestar que la articulación ocurre por la participación de las administraciones locales dentro del proceso de construcción de éste y por el uso como insumo de los diagnósticos hechos para el PAT, y se tratará de coordinar las ofertas ya establecidas en los planes de desarrollo 2016-2019 para incluirlas en los PDET:

...“se propenderá, para que en el desarrollo de la planificación participativa del PDET, se integren de manera armónica los planes mencionados a través de los procesos de planeación participativa, ejercicios de articulación con los responsables de los planes y otros mecanismos de participación en la construcción de los PATR.

Como parte de dichas acciones, en el marco del enfoque territorial, se prevé que en las 16 subregiones PDET, desde la Agencia de Renovación Territorial (ART) se desarrollen ejercicios de armonización con las entidades territoriales, con el propósito de articular los instrumentos de planeación con las temáticas o pilares del PDET... (Dentro de las cuales se incluyen aquellas que van dirigidas o contienen acciones específicas para la atención y reparación de las víctimas del conflicto armado).

Adicionalmente, se ha realizado un primer análisis de los instrumentos de planeación existentes a nivel territorial con el objetivo de identificar: i) la información que sirva para la construcción el diagnóstico a nivel territorial y ii) las acciones, recursos y tiempos establecidos en estos instrumentos que puedan ser utilizados en el momento de formulación de los PDET”²⁰⁹.

Sin embargo, las ofertas de bienes públicos no son estructuras de servicios que se pueda mover de un escenario institucional a otro, dado que estas responden (según las reglas de la planeación por objetivos y marco lógico) a unas estructuras de problemas específicos, las cuales pueden tener puntos de articulación con las estructuras de problemas que se fijan en los PDET, pero en todo caso, no son las mismas.

²⁰⁹ Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Alto Consejo para el Posconflicto. “Literal B. Eje Coordinación Nación- Territorio. (1) ¿Cómo se articulan el proceso de formulación e implementación de los PDET y el PNIS previstos en los puntos 1 y 4 respectivamente del AFP, con las instancias”, mecanismos e instrumentos” de coordinación Nación Territorio y el esquema de corresponsabilidad definido por el Gobierno Nacional, especialmente en aquellas entidades territoriales en las que se concentran las demandas de estabilización socioeconómica y que, no obstante, tienen capacidades institucionales limitadas”. Contenido en “0FI17-00145427/JMSC 112000. Cumplimiento al Auto 474 de 2017, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá. Noviembre de 2017. Páginas 35-36

En este orden, el llamado es a no replicar en el pos acuerdo el esquema de pensamiento aplicado en la gestión de las políticas de corresponsabilidad, donde se busca presentar las políticas dispuestas como acciones que también sirven para superar el ECI en coordinación nación/territorio, cuando están diseñadas para dar cuenta de otro objetivo: ejecutar la estrategia de corresponsabilidad fijada en el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011; aunque esto no signifique que no tengan efectos en algunas variables no estructurales del ECI territorial, como se ha mencionado previamente.

3.6.5. Epílogo. Aportes para una agenda de reforma institucional en relaciones intergubernamentales para la garantía de los derechos.

A partir de 2012, el Gobierno nacional se concentró en el fortalecimiento de los Gobiernos territoriales para que asumieran las competencias asignadas por la Ley 1448, lo que llevó a que se desdibujara la agenda de fortalecimiento territorial que se desprendía de las órdenes del Auto 383 de 2010 que tienen como base el Estado de Cosas Inconstitucional de la Ley 387 de 1997.

El análisis comparado entre el decreto 2460 de 2015 y el 4800 de 2011 en materia de corresponsabilidad, realizado en 2016 por la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada²¹⁰ hace visible que en el primero hay elementos de regresividad en materia de financiamiento de los gobiernos locales mediante subsidiariedad, por ejemplo, al circunscribirla a los campos de la atención humanitaria inmediata y el auxilio funerario; lo cual no refleja que el 93% de los entes territoriales al estar en las categorías 4 a 6, no cuentan con las condiciones institucionales para garantizar los DESCA y por ende, no tendría como competir en las convocatorias nacionales y rutas de concurrencia que fija el mencionado decreto.

La revisión de lo enunciado en el informe gubernamental de respuesta al Auto 434 de 2017 vs. Lo planteado en el Auto 383 de 2010, evidencia cambios en materia de nuevas tecnologías administrativas, fuentes de co-financiación y la adopción del PAT por los gobiernos territoriales, pero estas acciones no apuntan a cambios en las variables estructurales enunciadas en el Auto del 24 de mayo de 2012 (sobre traslado de informes presentados ante la Corte Constitucional) en materia de: presupuesto, participación con incidencia y coordinación intergubernamental de las políticas.

Para avanzar en un análisis y valoración integral de la atención al desplazamiento en las regiones requiere una aproximación macro sectorial (transectorial) de la gestión, con el fin de hacer visible el cruce y formas de intergubernamentalidad que están funcionando hoy en día, que sin embargo, es recogida parcialmente por las políticas de corresponsabilidad contenidas en el Decreto 2460 de 2015, el cual sólo regula formas intergubernamentalidad para las estructuras de servicios para las políticas de atención; lo anterior explica los límites de instancias como el Subcomite Nacional de

²¹⁰ Defensoría del Pueblo. “Balance de las políticas territoriales de atención para la población en situación de desplazamiento del período 2012-2015”. Op cit. Páginas 68-69

Coordinación Nación/territorio para transversalizar la coordinación entre sectores y procesos, llevando a que se concentren en desarrollos y pedagogías de sistemas de información y adopción del PAT, que si bien contribuyen a una mejor planeación y conocimiento de la gestión, no afecta variables estructurales como las fuentes de financiación.

Al respecto de esto último, es preocupante el creciente peso (desde 2014) de los recursos del Sistema General de Participaciones (61%) dentro de la composición del gasto en víctimas; es menester mencionar que el SGP financia derechos sociales, pero no derechos económicos, cuya no garantía está en la base de las dificultades para lograr procesos exitosos de restablecimiento mediante retornos/reubicaciones e integraciones locales.

Por ende, se infiere la persistencia de 3 de las 4 variables de seguimiento sobre el ECI en coordinación nación/territorio enunciadas en el Auto del 24 de mayo de 2012²¹¹, lo cual es una evidencia de las limitaciones para modificar variables estructurales sólo con acciones de gobierno y normas reglamentarias como el Decreto 2460 de 2015, que además, tiene una vigencia condicionada a la continuidad de las políticas de atención al desplazamiento en el gobierno nacional que inicia el 7 de agosto de 2018 y territoriales a partir del 1 de enero de 2020.

En términos generales se considera que en el nuevo contexto de cambio institucional que se inició en 2017 con la implementación del Acuerdo final y que seguirá en 2018 con el inicio de un nuevo gobierno nacional y un nuevo plan nacional de desarrollo, abre una ventana de oportunidad para ajustar variables de diseño institucional omitidas o parcialmente abordadas en los 5 años de gestión pasada.

En este sentido, se reitera las recomendaciones formuladas a fines de 2016 por la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada en el sentido de que:

- Los ministerios de Hacienda y Crédito Público e Interior y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en sus análisis sobre la reforma de la Ley 715 de 2001, generen espacios de dialogo público que permitan avanzar hacia un nuevo arreglo financiero territorial, de manera que se asignen transferencias automáticas a los gobiernos municipales de categorías 4 a 6 para adoptar proyectos para la garantía de Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), que son claves para lograr el retorno/reubicación/restitución de las tierras de las personas desplazadas.

²¹¹ En el Auto del 24 de mayo de 2012, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 solicita a los órganos de control, entre ellos la Defensoría del Pueblo, su valoración sobre las siguientes variables: 1. Análisis del proceso de formulación o actualización de los PIU; 2. Logros y dificultades en la formulación de los PIU y su articulación con los planes de desarrollo; 3. Nivel y efectividad de la participación de las organizaciones de población desplazada; 4. Análisis sobre las partidas presupuestales asignadas para ejecutar el PIU. Ver Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202012/227.%20Auto%20del%2024-05-2012.%20Traslados%20de%20informes.pdf>

- El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), DNP, Ministerio del Interior la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Ministerio del Interior, avancen con mayor celeridad en el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley 1551 de 2012 en materia de fortalecer mediante capacitación a los servidores públicos de los gobiernos municipales y departamentales asociadas a la garantía de los derechos humanos con énfasis en aquellas secretarías y entes descentralizados territoriales responsables de la gestión de los programas de asistencia, atención y reparación, así como buscar reducir la rotación de funcionarios responsables para garantizar continuidad en las políticas públicas y tecnificar la gestión de los derechos humanos en los gobiernos territoriales de categorías 3 a 6.
- El Ministerio del Interior, Departamento de la Prosperidad Social, Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, Departamento Nacional de Planeación para avanzar, con la participación de los gobiernos territoriales y las Mesa Nacional de Participación Efectiva, en una reforma del Decreto 2460 de 2015 que permita flexibilizar y diferenciar de las políticas de corresponsabilidad según las categorías del municipio y su capacidad fiscal, administrativa, situación de orden público y dinámicas de desplazamiento, de manera que la subsidiariedad responda al contexto institucional y de las comunidades.
- La Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas y el Ministerio del Interior, con el aporte de las Mesa Nacional de Participación Efectiva a las Víctimas, Defensoría del Pueblo y los representantes de los municipios y departamentos, para ajustar la reglamentación en materia del ejercicio del Derecho a la participación y el control social de las comunidades y organizaciones de víctimas en los procesos de políticas públicas que les atañen, avanzando de la participación representativa de las mesas de participación efectiva y escenarios de información (como los subcomités de Justicia Transicional) a escenarios de incidencia real en construcción colectiva de la decisión.

3.7. CONCLUSIONES DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS

Conclusiones

- Persisten vacíos medidas de atención inicial a los procesos de retornos, las cuales deben garantizar el mínimo vital. Este asunto debe incluirse en los ajustes que se vienen proyectando a la política pública de retornos y reubicaciones.
- La coordinación interinstitucional en los procesos de retorno, continúa siendo insuficiente. Tal como lo observó la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada en el acompañamiento a retorno y reubicaciones, continúan implementándose acciones desarticuladas. Por lo tanto, no es claro cómo la ART, que será la entidad líder para la coordinación y formulación de los PDET²¹², logrará superar las dificultades que ha tenido la UARIV en la coordinación de las entidades del SNARIV para la implementación de las Política pública de retornos y reubicaciones²¹³.
- Aunque el Gobierno nacional manifiesta que la dimensión comunitaria del proceso de acompañamiento “promueve la implementación de estrategias de intervención con enfoque territorial y participativo con dos objetivos básicos: contribuir con el desarrollo local y facilitar el proceso de integración comunitaria”²¹⁴, no se observan avances en el cumplimiento de los objetivos establecidos, y, por lo tanto, como se manifestó al principio de este capítulo, persisten condiciones de vulneración de derechos, que se han reportado en informes anteriores²¹⁵.
- Aun no se reflejan en el ejercicio de derechos de las comunidades retornadas, los efectos de algunas de las medidas reportadas por el Gobierno Nacional en el ajuste a los procesos de retorno y reubicación, así como la articulación con el Acuerdo Final de Paz (AFP), puesto que aún se encuentran en proceso de diseño. Al respecto, es necesario que la UARIV tome las medidas para evitar

²¹² Unidad para las Víctimas: “Cuarto Informe Anual sobre los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de la política pública y el impacto de las medidas adoptadas para la garantía del Goce Efectivo de los Derechos de la Población Desplazada, Bogotá. Agosto de 2017”. Pág. 402

²¹³ Sobre el particular se puede consultar el Tercer Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2015-2016 de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. 19 de agosto de 2016. P. 214

²¹⁴ Unidad para las Víctimas: “Cuarto Informe Anual sobre los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de la política pública y el impacto de las medidas adoptadas para la garantía del Goce Efectivo de los Derechos de la Población Desplazada”, Bogotá. Agosto de 2017.

²¹⁵ Son preocupantes particularmente las situaciones observadas en los corregimientos de Bocas de Aracataca, Ciénaga del Opón y los Retornos de Pivijay.

acción con daño en la reformulación y diseño de las herramientas de política pública de retorno y reubicaciones²¹⁶.

- Preocupa a la Defensoría que la concentración de las acciones del Estado en zonas focalizadas por los PDET, debilite aún más la atención de los procesos de retorno y reubicación que están por fuera de éstas²¹⁷.
- Se observan algunos avances en el diseño y formulación de acciones en materia de restablecimiento de derechos de las comunidades en procesos de retorno, reubicación, integración local y restitución de tierras, sin embargo, para que éstas contribuyan a superar las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales, por ende, es necesario que el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, UARIV, realice los ajustes que atiendan las falencias que las generan, particularmente en lo que respecta a Estrategia de Corresponsabilidad y participación de víctimas.
- Es necesario que se ajuste la fórmula de asignación de recursos en el marco del Sistema General de Participaciones, puesto que como está definida, no permite que se identifique a la población retornada en los municipios. Por ende, en el proceso de reforma o adopción de una nueva ley sobre el Sistema General de Participaciones, es necesario que se incluya dentro de los criterios de asignación de recursos para los entes territoriales, el índice de presión de desplazamiento, los datos del Registro Único de Víctimas (RUV) de población retornada, así como los datos de demanda que genera el tablero PAT. Este ajuste contribuiría a que los municipios cuenten con recursos específicos para atender la garantía de los derechos en los procesos de retorno y reubicación.
- En materia de restitución de tierras en escenarios de retornos es fundamental que éstos estén articulados a estrategias y programas de desarrollo rural, y para ello, la seguridad en el territorio como el retorno de los desplazados a sus tierras son variables importantes; a tal punto que la Ley 1448 de 2011 lo prevé, al ordenar a las diferentes instancias del Estado involucradas a tomar las “medidas necesarias para garantizar la seguridad en los procesos de restitución antes, durante y después de que se lleven a cabo”, y establece los principios de gradualidad y progresividad para lo cual supedita el inicio del

²¹⁶ Según el documento de protocolo de retorno de El Carmen de Bolívar, el retorno de Macayepo se realizó en diciembre de 2004 con acompañamiento, en diciembre de 2015 se aprobó el PIRC, el cual está siendo reformulado actualmente. La comunidad ha reportado un elevado incumplimiento de los compromisos de las entidades del SANRIV en el marco de estos planes, frente a lo cual ha manifestado sentirse revictimizada. Igualmente ha manifestado su inconformidad en el proceso de ajuste del PIRC.

²¹⁷ Procesos como los de la comunidad Wiwa de La Laguna (Riohacha), la Avianca, Las Piedras y Caraballo (Pivijay), Nueva Venecia y Buena Vista (Sitio Nuevo), Bocas de Aracataca (Pueblo viejo), Ciénaga del Opón (Barrancabermeja), ATCC, en los que se observan las falencias que se han descrito en este informe, están por fuera de las zonas PDET.

proceso de restitución a la micro focalización, cuando se presenten las condiciones para ello, entre ellas, las condiciones de seguridad.

- El ejercicio efectivo del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras, demanda el cumplimiento de las órdenes de restitución desde un enfoque holístico, dirigido al restablecimiento de las garantías fundamentales desde un enfoque verdaderamente transformador. Ello implica que los planes y programas institucionales de los entes nacionales y territoriales se implementen de manera concatenada para atender en su conjunto todas y cada una de las medidas impuestas por los jueces y tribunales de restitución de tierras, de modo que la reparación del daño causado se acompañe de estrategias estructurales dirigidas a la eliminación de las causas históricas de discriminación que han facilitado la violencia y desatención institucional en perjuicio de la población rural.
- En el presente documento se evidencia que, aunque la implementación de la política pública avanza en términos de restitución y formalización de la propiedad rural, persisten una serie de obstáculos que inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de las víctimas rurales, así como en la realización de sus proyectos de vida en condiciones de dignidad. Condiciones como la debilidad en la coordinación institucional, la dilación en la provisión de bienes y servicios públicos, la tardía socialización del contenido y alcance de los fallos judiciales y la persistencia de factores estructurales de riesgo, asociados con la presencia de ocupantes de mala fe y de actores armados ilegales, se constituyen en factores que amenazan la sostenibilidad de la restitución y la efectividad misma de los fallos judiciales.
- Lo anterior evidencia la necesidad de garantizar una efectiva corresponsabilidad nacional y territorial en la implementación de la política pública objeto de análisis, de modo que se fortalezca la capacidad de respuesta institucional en las diferentes regiones del país. Para ello, se requiere que los entes territoriales y las autoridades públicas del orden nacional, avancen de manera articulada en el cumplimiento de los fallos de restitución de tierras, partiendo del reconocimiento de las especificidades propias de los territorios; propiciando la participación de la población beneficiaria; y avanzando hacia la superación de los obstáculos administrativos y presupuestales que dilatan el cumplimiento de las órdenes judiciales emitidas en esta materia.
- Reconocer que los beneficiarios de los fallos de restitución se constituyen en el centro de la política pública en esta materia, implica garantizar su efectiva participación en el seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas en sede jurisdiccional. Para ello, se requiere que las autoridades públicas del orden nacional (UARIV, Ministerio del Interior, entre otros) y territorial (secretaría de gobierno, Comité de la justicia Transicional, entre otros) garanticen la socialización del contenido y alcance de las decisiones judiciales

en favor las comunidades interesadas, de manera que éstas logren vincularse a las instancias de planeación y toma de decisiones a partir de un ejercicio previo de empoderamiento que permita maximizar la implementación de los programas encaminados a hacer efectiva su reparación integral.

- Frente al tema de segundos ocupantes, la Delegada ve con preocupación que, pese a los esfuerzos de la rama judicial como del ejecutivo para hacerle frente a esta situación, aún persisten vacíos legislativos y dificultades frente a quiénes deben ser reconocidos como segundos ocupantes y cuáles son las medidas que deben proceder y quién las debe proveer.
- No obstante, la intervención judicial ha permitido plantear soluciones hermenéuticas con fundamento en las normas y principios enunciados y paulatinamente se han desarrollado alternativas para hacer efectiva la entrega material de los predios restituidos.
- Es fundamental que el Estado colombiano acoja una política integral de atención que, junto a las medidas adoptadas por la URT y las ordenadas por los Jueces y Magistrados, permita atender las necesidades más apremiantes y urgentes de los segundos ocupantes.
- Si bien es cierto que el Gobierno Nacional ha realizado las modificaciones para cumplir lo ordenado en el Auto 373 de 2016 en lo referente a protección de tierras y territorios, la Defensoría del Pueblo ve con preocupación que hay una tendencia regresiva, puesto que reduce su alcance como medida de prevención del despojo²¹⁸.
- Al avanzar en la documentación y seguimiento a los casos de restitución de tierras en la etapa pos fallo, que se han priorizado al interior de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, se evidencia la necesidad de definir estrategias de incidencia en el orden municipal, departamental y nacional en implementación de política pública.
- En relación con el derecho a la educación, no es posible la superación del ECI, toda vez que no se está visibilizando a NNJ en los establecimientos educativos como personas de especial protección, debido a las dificultades de coordinación entre el ente territorial responsable de los registros administrativos del SIMAT (Sistema Integrado de Matricula) y la Institución Educativa; en ese orden de ideas la Defensoría del Pueblo recomienda al Ministerio de Educación realizar las gestiones necesarias para que las Instituciones Educativas tengan como prioridad la atención diferencial para los

²¹⁸ Las modificaciones derogaron el Decreto 2007/01, mediante el cual se establece la declaratoria de inminencia de desplazamiento forzado y la protección colectiva de predios que se deriva de esta. Por otro lado, no permiten protección de predios en zonas microfocalizadas para restitución, desconociendo que en éstas pueden presentarse situaciones de despojo por el carácter móvil y continuo del conflicto armado.

NNJ y de esta manera, se podrá contar con evidencias empíricas (no sólo registros administrativos) para determinar el goce efectivo del derecho a la educación de la población víctima de desplazamiento forzado.

- La información disponible, no permite establecer cuál es el nivel de acceso de NNJ en situación de desplazamiento rural frente a la urbana y en consecuencia no es factible establecer en este momento la efectividad o la eficacia de las políticas en materia educativa para superar el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de Educación para los Niños, Niñas y Jóvenes víctimas de desplazamiento forzado.
- Se reconocen significativos avances en el acceso al sistema educativo de niños, niñas, y jóvenes víctimas de desplazamiento forzado, sin embargo, este campo es insuficiente, teniendo en cuenta, que el estar inserto en el sistema educativo no es garantía para que se restablezca el derecho. En consecuencia, se requiere ir más allá del acceso y ahondar en los otros campos (Asequibilidad, Aceptabilidad, y Adaptabilidad) que conlleven a la garantía del derecho a la educación desde un enfoque de derechos.
- Resulta importante el ajuste de los procedimientos e instrumentos normativos, existentes para avanzar en la garantía del goce efectivo del derecho a la educación de la población desplazada (...) ²¹⁹, para optimizar el funcionamiento de los programas y servicios existentes; son medidas que no resultan suficientes para atender las causas que generan la vulneración del derecho teniendo en cuenta dos observaciones:
- Por último, se requiere aumentar el presupuesto del *Fondo de Reparación para el Acceso Permanencia y Graduación en Educación para la población víctima del conflicto armado* y flexibilizar los procedimientos y rutas de acceso y una mayor divulgación de la oferta disponible para que la población desplazada víctima de pueda acceder a la educación superior, en el entendido que el acceso a esta contribuiría en gran medida a la autonomía de las víctimas de desplazamiento y sus familias para la superación de la vulnerabilidad asociada al desplazamiento.
- Frente al Derecho a la vivienda, tal como se ha mencionado a lo largo del presente informe, pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional por realizar ajustes en la política pública de vivienda urbana y rural, aún persisten barreras que impiden el goce efectivo de este derecho por parte de las comunidades en situación de desplazamiento y en procesos de retorno, reubicación e integración local, y en tal sentido, la persistencia del ECI en materia de vivienda.
- Como ha venido documentando la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, aún existe una insuficiente oferta de vivienda nueva o usada para

²¹⁹ Gobierno Nacional. Informe de gobierno al cumplimiento al Auto 474 de 2017. Pág. 14

la población, por lo que se recomienda al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y en los gobiernos territoriales que cuentan con un programa u ente en vivienda que se avance en la realización de una encuesta o una caracterización nacional urbana y rural, que permita saber con certeza las necesidades habitacionales de la población desplazada, con el propósito de ajustar la política y garantizar los recursos para la promoción de planes y programas de vivienda urbana y rural.

- En relación con la evaluación de la dignidad de las viviendas en las que se encuentra habitando la población Desplazada, en el marco de los retornos, reubicaciones y asentamientos precarios o informales se ha encontrado, que existen avances de manera particular en los “Proyectos de Vivienda Gratuita fase I y II”, y en los proyectos en el marco del decreto 1934 de 2015 de vivienda rural, en relación con: i) La seguridad jurídica de la tenencia, ii) El acceso a servicios públicos y iii) el entorno de las mismas.

No obstante lo anterior, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, hace un llamado al Gobierno Nacional y al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y a la Unidad de Víctimas en calidad de Coordinadora del SNARIV, para que promueva de manera urgente una revisión de la situación de seguridad de las comunidades en situación de desplazamiento y en procesos de reubicación urbana o integración local que habita en los “Asentamientos Precarios e Informales”, ya que se han recibido quejas de riesgos y de desplazamientos intraurbanos²²⁰, y además una vulnerabilidad acentuada en los NNA y jóvenes desplazados.

- Del mismo modo, que se revisen y mejoren los procedimientos de los esquemas especiales de acompañamiento previstos en la Ley 1557 de 2012, así como la coordinación de las entidades que realizan intervenciones con las comunidades reubicadas en estos proyectos de vivienda.
- Finalmente, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, hace un llamado al Gobierno Nacional a través de la Unidad de Víctimas, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ministerio de Agricultura, para que se armonicen los planes, programas y proyectos en el marco de las disposiciones vigentes de vivienda de desplazamiento forzado y el Acuerdo de Paz, lo anterior con el fin de garantizar la oferta de vivienda, así como los recursos necesarios para la promoción de planes, programas y proyectos que garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, así como de los actores del proceso de paz en el ámbito rural.

²²⁰ Casos del Proyecto de Vivienda Gratuita “Contigo con Todos” de Fusagasugá y de la situación de la población desplazada en la Comuna 13 San Javier, barrio Juan XXIII- La Quebra, Urbanización Villa Jazmín en Medellín.

- En relación con la generación de ingresos de la población desplazada, de acuerdo con lo establecido por el Gobierno Nacional en el marco del Cuarto Informe Anual en seguimiento a las órdenes del Auto 434 de 2017, nuevamente nos encontramos frente a la propuesta, por un lado, de la reformulación de la política de generación de ingresos centrada en la emisión del Documento CONPES de inclusión social y productiva y por otro, en la expectativa de la implementación de la encuesta Sisben IV a través de cual se espera contar con información, que permita medir de manera efectiva los indicadores del Goce Efectivo del Derecho a la Generación de Ingresos.
- De acuerdo con lo anterior, si bien es relevante que se realicen los ajustes propuestos en los informes recientes del Gobierno Nacional a la política de generación de ingresos y proyectos productivos, la realidad de la población en situación de desplazamiento, y en procesos de retorno y reubicación, en materia de vulnerabilidad frente al ingreso es crítica y las comunidades no han alcanzado la estabilización social y económica a partir de las ofertas vigentes²²¹.
- Por tal razón, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, insta al Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad, la Unidad de Víctimas y el Ministerio de Trabajo, para que realicen los ajustes sobre:
 - La carencia de oferta de generación de ingresos en la fase de atención y asistencia dirigida a la población desplazada.
 - La divulgación de la ruta de generación de ingresos urbana, y la de proyectos productivos rurales.
 - La insuficiencia de la oferta de empleo y empleabilidad dirigida a la población desplazada en la fase de restitución.
 - La incorporación del enfoque diferencial en la oferta de generación de ingresos, y
 - Las herramientas de armonización de la oferta de proyectos productivos rurales en el marco del acuerdo de paz, su estructura institucional y los planes y programas que de esta se deriven.

²²¹ Defensoría del Pueblo, Regional Medellín, Defensor Comunitario y Asesor de Desplazamiento, Informe Vulnerabilidad de Vivienda en los municipios del Norte y del Área Metropolitana de Medellín, noviembre de 2017

CAPÍTULO 4. POBLACIONES EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO

INTRODUCCIÓN

Con anterioridad a la ley 387 de 1997 el desplazamiento forzado carecía del reconocimiento suficiente que propiciara su inclusión en la agenda pública al no ser visto como una cuestión de Estado, con esta norma se dio un primer paso y la realidad del fenómeno fue vista al fin como un problema que apremiaba de medidas de atención. Sin embargo el avance normativo no significó una evolución en la atención efectiva.

Esto aunado a que la población en situación de desplazamiento forzado posee, de manera colectiva y particular características y rasgos que hacen de esta población un universo diverso que requiere de una atención diferencial. Justamente que la política pública no considerara y careciera de enfoque diferencial amplio y suficiente, llevó a la Corte Constitucional a la emisión de la sentencia Hito en materia de desplazamiento forzado, la sentencia T- 025 de 2004, mediante la cual se constata, la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional²²² y se exhorta al Estado colombiano a plantear una nueva configuración de su política de atención a víctimas de desplazamiento, la cual en adelante debía incluir una perspectiva ampliada en muchos sentidos, incluyendo el de un enfoque diferencial como un principio transversal de la política pública.

La Corte Constitucional en los autos de seguimiento al cumplimiento de la sentencia de manera recurrente y específica se ha referido a la ausencia en las políticas de un enfoque diferencial que garantice y proteja los derechos de los grupos y personas víctimas de desplazamiento forzado²²³. Por ello, dado que el incorporar el enfoque diferencial a la atención integral de la población desplazada implica necesariamente el reconocimiento de la existencia de las características propias y particularidades de los sujetos, junto con su pertinencia para la identificación de los riesgos y vacíos en las acciones de prevención y protección y la respuesta adecuada para la garantía en el ejercicio de los derechos de esta población, en la sentencia T-025 de 2004 se llama la atención respecto de la situación particular de grupos con una **especial condición de vulnerabilidad**²²⁴.

²²² El estado de cosas inconstitucional se predica de aquellas situaciones en las que (1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales. (SU-090 de 2000, M.P. Cifuentes, p. 1)

²²³ “(...) una de las fallas prominentes que se observa en la política pública de atención integral a la población desplazada, es la tendencia a plantear un tratamiento general y uniforme para toda la población en situación de desplazamiento al percibir a esta población como un grupo homogéneo de personas, desconociendo la atención diferencial que merecen ciertos grupos de individuos, que por su especial condición de vulnerabilidad son considerados desde el marco constitucional como sujetos de especial protección, resultando desproporcional su afectación respecto del resto de población en igual situación de desplazamiento.” (de Colombia, C. C. (2010). Auto 382 de 2010. Sala especial de seguimiento Sentencia T-025 de 2004).

²²⁴ A este respecto de la sentencia T-025 de 2009 retomó el sentir de lo expresado en la sentencia T-602 de 2003 cuando se afirmó que: “...la atención a la población desplazada debe

Desde el año 2008 viene emitiendo una serie de Autos para la protección de las diferentes poblaciones víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado que vivió el país en los últimos 60 años: 251 de 2008 (para la protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado); 004 de 2009 (indígenas); 005 (comunidades negras y afro) y autos complementarios (173 de 2012 -Jiw y Nukak-, 174 de 2011- Awá-, 382 de 2011 –Hitnú y Macaguán-, 18 de mayo de 2010, 045, 112 y 299 de 2012 -Jiguamiandó y Curvaradó-); 06 de 2009 y 173 de 2014 (personas con discapacidad); 092 de 2009 (mujeres).

La Defensoría del Pueblo en el marco de sus funciones constitucionales y legales, especialmente a través de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, desde la emisión de cada uno de estos Autos, ha estructurado agendas y metodologías para realizar el seguimiento al cumplimiento de los mandatos. En general para todos los Autos poblacionales se han realizado actividades²²⁵ como: (i) promoción y divulgación de las órdenes judiciales, (ii) acompañamiento a las poblaciones vulnerables en sus espacios de decisión (iii) participación en misiones humanitarias, (iv) documentación de casos de vulneraciones de derechos humanos (a partir de diferentes metodologías: cartografía social, entrevistas, encuestas, líneas de tiempo), (v) solicitud de información a las instituciones y elaboración y presentación de informes de la situación de derechos humanos de la población que se acompaña.

Con el resultado de esas actividades y a partir de la evaluación de la información, anualmente se ha presentado informes sobre el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional para cada una de estas poblaciones y sobre la situación de derechos de estas poblaciones, como insumo para informar a la Corte Constitucional, al Congreso de la República y para informes puntuales que deba ofrecer la Delegada.

En la vigencia 2017²²⁶, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada estructuró su organización interna de tal forma que conformó un equipo de profesionales al que se le encargó del seguimiento a las órdenes de la Corte Constitucional, dirigidas a poblaciones vulnerables²²⁷, así como de la documentación de la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas víctimas de desplazamiento que no cuenta aún con auto de la Corte. En los primeros meses de conformación el equipo se encargó de elaborar unos lineamientos preliminares y

basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables...". (de Colombia, C.C (2003). Sentencia T-602 de 2003.

²²⁵ A través de los profesionales del nivel nacional y en terreno, adscritos a la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, se ha hecho seguimiento a la situación de derechos de las poblaciones víctimas de desplazamiento forzado.

²²⁶ A partir de marzo de 2017 y posteriormente se formalizó mediante memorando 4090-285 de septiembre de 2017.

²²⁷ Incluyendo un nuevo sector poblacional, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD).

propuesta de trabajo para avanzar en este nuevo ejercicio y herramientas para recoger información en el marco del desarrollo de las diferentes actividades implementadas con los diferentes grupos poblacionales²²⁸. En 2017 desde la Delegada se acompañó e hizo seguimiento permanente a los diferentes grupos poblacionales en situación de desplazamiento forzado, así:

(i) Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa (OSIGD).

Desde la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada se han realizado acercamientos con líderes y lideresas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado, con el fin de iniciar un proceso de documentación sobre la situación de derechos en la que se encuentra esta población, para lo cual se priorizaron 3 procesos en un total de 9 departamentos- Bogotá (Cundinamarca), Medellín Antioquia, Cesar, La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba: a) Población desplazada Trans: Caso Bogotá; b) Acompañamiento al proceso de reparación colectiva Mesa LGBTI, Comuna 8, Medellín, Antioquia; c) Población Desplazada con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversa: Caso del caribe colombiano.

(ii) Personas y/o comunidades de pueblos indígenas.

La Defensoría del Pueblo desde la emisión del Auto 004 ha hecho el seguimiento²²⁹ al cumplimiento de estas órdenes e informado a la Corte Constitucional sobre el estado de cumplimiento de las mismas. Para la vigencia 2017, dadas las 13 conclusiones planteadas en el informe remitido a la Corte Constitucional en diciembre de 2016 se propone hacer seguimiento a la situación de los derechos de los pueblos indígenas sujetos del Auto 004 para establecer si se previene el desplazamiento forzado y, si se atiende efectiva y diferencialmente a las personas desplazadas de la población indígena, dando a conocer casos concretos; para lo cual se acompañaron diferentes comunidades de 13 pueblos indígenas.

(iii) Comunidades negras y afro.

Desde la emisión del Auto 05 de 2009, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada ha hecho presencia y acompañado a las comunidades étnicas en los lugares del país en los que la situación humanitaria no se ha modificado, y se ha podido documentar y visibilizar que a pesar de algunos avances en las

²²⁸ Con el apoyo de parte de las Defensorías Regionales y de los profesionales en terreno de la Delegada (defensores comunitarios y asesores de desplazamiento) se hizo acompañamiento y seguimiento a casos concretos, que se verán reflejados a lo largo del informe.

²²⁹ El seguimiento parte de la revisión de las órdenes del Auto 004 de 2009, se hace a la luz de la legislación y jurisprudencia de los pueblos indígenas, especialmente los derechos a la consulta previa, la participación y la autonomía en los territorios indígenas. Específicamente: Auto 004 de 2009, Auto 173 de 2012, Auto 174 de 2012, Convenio 169 de la OIT, Decreto 1397 de 1996, Decreto 2164 de 1995, ley 1448 de 2011, Decreto 4633 de 2011 y los Planes de Salvaguarda.

disposiciones gubernamentales encaminadas a garantizar la prevención y la protección de esta población, sigue existiendo un nivel de desatención estructural que los pone en graves riesgos. Los informes presentados a la Corte Constitucional han dado cuenta de un claro incumplimiento de parte del Gobierno Nacional de las órdenes dadas en el Auto 005 de 2009.

En la vigencia 2017 se propuso hacer seguimiento a los derechos de las comunidades negras y afro en el marco de la implementación de la política pública de atención a víctimas del conflicto armado, en una particular dinámica correspondiente a la implementación del Acuerdo de Paz suscrito entre las FARC EP y el gobierno nacional, el cual sin duda ha significado una reducción del nivel de confrontación en diversas regiones del país. Sin embargo, ha resultado insuficiente especialmente para brindar garantías de no repetición a las comunidades negras asentadas en el pacífico colombiano, puesto que allí se ha concentrado de manera principal la continuación de las acciones bélicas de grupos armados como el ELN y las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

En la vigencia 2017 se acompañaron las comunidades negras de Nariño (La Tola, Policarpa y Mesa Mixta), Cauca (Guapi), Chocó (Alto Baudó, Medio Baudó y Bajo Baudó y Bajo Atrato).

(iv) Mujeres.

En Colombia, una de las problemáticas que ponen en riesgo la vida, integridad, seguridad y libertad de las mujeres víctimas del conflicto armado y como mujeres en general, es “la violencia de género”, concepto definido por la Ley 1257 de 2008, como *“cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”*²³⁰.

Para el caso de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional a través del Auto 092 de 2008, emitió órdenes para la protección de los derechos fundamentales. La Defensoría del Pueblo ha realizado seguimiento a los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado en el Auto 092²³¹ de 2008 en distintas zonas del país, con diferentes énfasis²³². En la vigencia 2017 se realizó un trabajo de acompañamiento

²³⁰ Ley 1257 de 2008, artículo 2

²³¹ Sobre la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en el país y la prevención del impacto de género desproporcionado.

²³² (i) en el período 2008 – 2012, se constató el impacto desproporcionado de género del desplazamiento y la casi nula implementación de las órdenes de la Corte Constitucional; (ii) en el período 2013-2014, se evidenció *“una baja apropiación entre las mujeres desplazadas como destinatarias del mismo, la realización de esfuerzos institucionales discontinuos, aislados y muy limitados en su alcance, y una falla sistemática en el cumplimiento de la garantía de derechos*

con grupos de mujeres, no solo con las protegidas por el Auto 092, sino también con mujeres en situación de desplazamiento forzado no cobijadas por el Auto en diferentes departamentos focalizados como Sucre, Antioquia, Santander, Magdalena, entre otros.

(v) Personas con discapacidad²³³.

La Delegada para los Derechos de la Población Desplazada en la vigencia 2016 hizo seguimiento a la orden décimo cuarta del Auto 173 de 2014, cuyas conclusiones se centran en el insuficiente avance en el cumplimiento de la orden décimo cuarta del Auto 173 de 2014 por parte de la UARIV, para garantizar los derechos de las 23 personas desplazadas con discapacidad y constatación sobre la persistencia de las barreras de acceso para el goce efectivo de sus derechos.

Para la vigencia 2017 se retoma el seguimiento a los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014, con énfasis especial en lo atinente al registro y caracterización de la población y a la aplicación de las presunciones constitucionales de vulnerabilidad acentuada y prórroga automática de entrega de ayuda Humanitaria, en cuanto a la situación de los sujetos reconocidos de manera individual en los mencionados autos y a otros casos identificados por los equipos en terreno.

(vi) Los niños, niñas y adolescentes²³⁴.

Los niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado y a causa del desplazamiento forzado, han sufrido y se encuentran expuestos a los graves efectos de la guerra; el Auto 251 de 2008 hace referencia a la “Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado” y que se encuentra en el marco de la superación de cosas inconstitucional declarada en la Sentencia T-025 de 2004.

desde las diferentes instituciones del Estado”, (iii) entre el año 2015 y el 2016, se hizo seguimiento a la situación de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado asentadas en San Andrés y, se aplicó un piloto a las mujeres víctimas de la violencia en situación de desplazamiento forzado en Antioquia. La Delegada para los Derechos de la Población Desplazada de Antioquia realizó un trabajo con aprox. 43 mujeres protegidas por el auto 092 de 2008 del departamento de Antioquia, y se realizó el “primer informe especial/medición de indicadores de goce efectivo de derechos-mujeres protegidas por el Auto 092 de 2008”.

233 La Convención Internacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (ONU)- aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 que entró en vigor el 3 de mayo de 2008 dispuso que el término adecuado para referirse a este grupo de la población sea Personas con Discapacidad (PCD) o Personas en Situación de Discapacidad. La utilización de estos términos, se considera como los únicos correctos a nivel mundial. Dicha convención fue aprobada en Colombia mediante la ley 1346 de julio 31 de 2009, ratificada el 10 de mayo de 2011 y entra en vigencia a partir del 10 de junio de 2011.

²³⁴ De ahora en adelante NNA.

Para la vigencia 2017 se retoma el seguimiento a las órdenes del Auto 251 de 2008 el cual hace referencia a la “Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado” y que se encuentra en el marco de la superación de cosas inconstitucional declarada en la Sentencia T-025 de 2004, para lo cual se realizó un piloto de seguimiento en hogares de población en situación de desplazamiento forzado, donde hay presencia de NNA, en la Vereda Granizal –Antioquia, en el que se indagó sobre: (i) Vida y supervivencia, (ii) Educación y Desarrollo, (iii) Ciudadanía y participación y (iv) Protección.

Como resultado de este abordaje este informe da cuenta de: (i) la situación general de las poblaciones en situación de desplazamiento forzado y/o en riesgo de serlo; sobre los datos geográficos y sociodemográficos de los grupos poblacionales en situación de desplazamiento forzado (LGBTI, con discapacidad, étnica, mujer y niñez); consideraciones finales, conclusiones y recomendaciones.

4.1. CONTEXTO GENERAL DE LAS POBLACIONES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y/O EN RIESGO DE SERLO.

Durante el año 2017, por motivo de la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, varias regiones del país fueron impactadas por las dinámicas de violencia (violaciones de Derechos Humanos y DIH), en el contexto del proceso de concentración y tránsito a la vida civil de las FARC -EP-, o por fracciones de disidentes de esta guerrilla y otros grupos armados ilegales que se expandieron a las zonas anteriormente controladas por esta guerrilla. Estas dinámicas de conflicto armado y violencia generalizada, afectaron principalmente a los líderes, lideresas y organizaciones sociales que abanderan la defensa del territorio, el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, la restitución de tierras y derechos territoriales, y de quienes propenden por el fortalecimiento de las agendas comunitarias y la implementación de los acuerdos de paz en el nivel territorial.

De otra parte, tras la salida de las FARC-EP de los territorios, ha sido tardía la implementación de las políticas públicas para garantizar los derechos de las comunidades rurales, así como el control territorial²³⁵, lo que ha facilitado el fortalecimiento de otros grupos armados ilegales²³⁶. A lo que se le suma el fortalecimiento de los grupos armados ilegales en el mercado interno del narcotráfico, lo que ha incrementado los riesgos para los habitantes en cabeceras y centros urbanos en la Costa Pacífica Nariñense y Chocoana, Córdoba, Putumayo, Guaviare, Caquetá, Amazonas (en estos últimos 4 departamentos por la presencia de la disidencia del frente 1°, en lo que se ha denominado el Eje Caquetá).

Debe destacarse igualmente que la implementación de los Acuerdos de Paz y sus disposiciones de política social, han carecido de un contenido étnico y de un enfoque diferencial, en contravía de lo pactado en el capítulo étnico de los acuerdos de paz, situación que vislumbra un escenario preocupante pues más allá de garantizar derechos, la implementación, al no estar articulada, puede convertirse, en un retroceso para los derechos de las comunidades étnicas. Esto, toda vez que la implementación de los apartes contenidos en el capítulo étnico del acuerdo de paz no ha tenido un desarrollo adecuado.

²³⁵ Principalmente afectando territorios étnicos, los territorios colectivos y resguardos indígenas.

²³⁶ Aumento y reconfiguración de los grupos armados ilegales que mantienen dinámicas de conflicto armado: ELN, Grupos Armados Post Desmovilización de las AUC (Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), "Los de Arbey", "Los del Ejido"), EPL, Ejército Revolucionario del Pueblo, entre otros. Otros grupos actualmente están relacionados con disidencias de las FARC, tales como: "La Gente del Orden", "Guerrillas Unidas del Pacífico", "Los de Contador", "Los de La Vaca", entre otros, disputándose territorios de antiguo control de las FARC-EP.

Aunado a lo anterior, se siguen presentando otros factores conexos y subyacentes que agudizan la situación de Derechos Humanos de las diferentes poblaciones del país: (i) la colisión entre la política de erradicación forzada y la de sustitución de cultivos de uso ilícito (punto 4 de la Habana) y del interés del narcotráfico para mantener rutas de tráfico de drogas; (ii) actividades de minería ilegal y legal²³⁷; el desarrollo de estas actividades generan amenazas, desapariciones forzadas, lo que ha ocasionado desplazamientos masivos e individuales (propiciados por grupos armados que operan en diferentes regiones del país).

Durante el 2017 persistió la crisis humanitaria en los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Norte de Santander, Risaralda, Antioquia, Córdoba, Guaviare y Tolima. En el país se presentaron a noviembre de 2017 un total de cincuenta y un eventos de desplazamientos masivos revictimizando a 12.841 personas (3.602 familias) que ya habían sufrido el delito de desplazamiento forzado en años anteriores; de estos desplazamientos masivos, el 72% se presentaron en el Pacífico afectando los grupos étnicos, en total ocurrieron treinta y tres (33) de estos eventos en los departamentos de Chocó (1615 familias) y Nariño (979 familias)²³⁸.

En este contexto, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada continúa haciendo presencia y acompañando a las diferentes poblaciones en situación de desplazamiento forzado, a las que la situación humanitaria no se ha modificado, y se ha podido documentar y visibilizar que a pesar de algunos avances en las disposiciones gubernamentales encaminadas a garantizar la prevención y la protección de la población en riesgo y en situación de desplazamiento forzado, sigue existiendo un nivel de desatención estructural y la protección de las diferentes poblaciones permanece, como se ha mencionado en todos los informes de seguimiento.

4.1.1. Datos geográficos y sociodemográficos de los grupos poblacionales en situación de desplazamiento forzado²³⁹.

Es de vital importancia conocer la información sociodemográfica de las poblaciones que han sufrido el flagelo del desplazamiento, por cuanto esta información nos permite caracterizar los impactos diferenciales del conflicto armado sobre cada una de ellas. De esta manera, el enfoque diferencial en razón de edad, género, pertenencia étnica

²³⁷ Que para el caso de los grupos étnicos impacta por la vulneración del derecho al territorio y la consulta previa.

²³⁸ En estos departamentos se desplazaron 7659 personas pertenecientes a comunidades negras e indígenas que salieron de sus territorios huyendo de la disputa territorial entre grupos armados ilegales (ELN y AGC) que buscan el control social de la población, de las economías ilícitas (coca y minería ilegal), y de rutas de salida del narcotráfico.

²³⁹ Todas estas cifras se hacen de conformidad a consulta en la Red Nacional de Información/ Registro Único de Víctimas de fecha 15 de diciembre de 2017: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

y/o discapacidad podría llegar a determinar el avance en cuanto a goce efectivo de derechos y efectiva respuesta institucional a las necesidades de atención específicas de estas poblaciones.

Cabe señalar que aunque la Corte Constitucional haya priorizado ciertas comunidades y poblaciones en algunos territorios del país, sus disposiciones se hacen extensivas a todos los grupos poblacionales en situación de desplazamiento forzado acorde con los criterios enmarcados dentro del Estado de Cosas Inconstitucional en relación con el desplazamiento forzado en Colombia. Según la información del RUV a diciembre de 2017 el total de población registrada bajo el hecho victimizante de desplazamiento forzado es de 7.325.975 personas de las cuales: (i) 199.490 registran situación de discapacidad, es decir aproximadamente el 3% del total de la población desplazada; (ii) 2.092 se reconocieron como víctimas LGBTI incluidas en el RUV, de las cuales 1916 declararon que han sufrido el desplazamiento forzado, que representa el 92.51% de las personas con OSIGD víctimas; (iii) 198.470 registraron ser indígenas; (iv) 754.409 registran ser de comunidades negras y afrocolombianas; (v) 4.106.483 mujeres (de todo rango de edad, con y sin pertenencia étnica) y, (vi) del total nacional de personas desplazadas hay 2.382.086 niños, jóvenes y adolescentes (entre 0 y 17 años).

A continuación se hace una descripción de la situación de derechos de las diferentes poblaciones en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado.

4.2. POBLACIÓN CON OSIGD²⁴⁰ EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.²⁴¹

En Colombia las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas han sido discriminadas y afectadas de manera diferencial por su diversidad en el marco del conflicto armado, siendo el foco de grupos armados ilegales y grupos post desmovilización, con el fin de mantener una estructura social y de poder hegemónica, heteronormativa y patriarcal, lo cual conllevó en su momento al desplazamiento forzado de personas LGBTI, como única manera de resguardar su vida, libertad e integridad. Se debe señalar, que en relación con la protección de los derechos de la población desplazada con OSIGD, poco se ha documentado, por lo que dichas realidades han quedado invisibilizadas y desatendidas.

Se tiene conocimiento sobre diferentes hechos victimizantes en contra de la población LGBTI desde el año 1998, hechos que incluyeron amenazas, homicidios, torturas, limitación de la movilidad y restricción de la expresión de la identidad de género y expresiones de afecto en espacios públicos, ocasionadas por parte de diferentes grupos armados como las FARC, los grupos paramilitares, fuerzas militares y la Policía, y en la actualidad también por grupos armados post desmovilización.

Estas situaciones se ahondan más para personas trans, en tanto los tránsitos y construcciones identitarias son más notorios. No obstante, las personas en la expresión de sus orientaciones sexuales diversas también ven restringidos sus derechos, por lo que muchas veces tienen que sufrir múltiples vulneraciones y discriminaciones en el camino al acceso a sus derechos.

Del total de las 1916 personas LGBTI incluidas en el RUV, 91 son mayores de 61 años y 187 se encuentran entre los 29 y 60 años, situación de interés en especial porque según la Corte Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- la media de vida de las personas trans en específico es de 33 años²⁴².

²⁴⁰ El primer precedente de garantía de los derechos de esta población nace de la normatividad internacional para los derechos de las mujeres, en 1979, con el nacimiento de la CEDAW: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. A sí mismo, en 1994, a través de la Convención Belem do Para: Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la mujer. Estos antecedentes conforme a la violencia basada en género serán los que dan origen a la necesidad de establecer una mayor protección internacional de las personas LGBTI; es hasta el año 2007, que nacen los Principios de Yogyakarta, ante las múltiples violaciones de derechos humanos contra personas en razón de sus orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

²⁴¹ El informe completo sobre la situación de derechos de la población en riesgo y/o situación de desplazamiento con OSIGD, se encuentra adjunto en los anexos: Delegada para los derechos de la población desplazada (2017). Informe sobre la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-periodo 2017-.Elaborado por Marcela Betancourt Arguelles.

²⁴² “Organizaciones latinoamericanas informan que la expectativa de vida de las mujeres trans en la región es de 30 a 35 años de edad. Según la información estadística recolectada por la

Es importante anotar que en el registro único de víctimas no hay posibilidad de conocer del total de personas LGBTI, cuáles son gay, lesbianas, bisexuales, trans o intersexuales. Esto conlleva a que no exista una apropiada caracterización de esta población y por tanto que no exista un conocimiento detallado de la magnitud de esta problemática para una u otra orientación sexual e identidad de género. Desde la Defensoría del Pueblo, se ha señalado que se debe traspasar esta categorización limitada LGBTI, en el entendido que existen más configuraciones de orientación sexual e identidad de género no hegemónicas que no pueden ser encasilladas allí; sin embargo, incluso en esta categorización de 5 configuraciones posibles, no existe la posibilidad de realizar análisis específicos en relación con afectaciones puntuales para personas lesbianas, Gay, Bisexuales, trans e intersexuales.

No obstante, es posible conocer del total de la población desplazada con OSIGD²⁴³ otras características, como pertenencia étnica y diversidad funcional, las cuales son tomadas del registro oficial de la UARIV (registro Nacional de Información-RNI)²⁴⁴. En relación con la caracterización general que se hace por pertenencia étnica de la población desplazada con OSIGD se establece que del total: 1709 manifestaron no pertenecer a ningún grupo étnico correspondientes a un 89 %; mientras 172 se auto reconocen como pertenecientes a comunidades negras y/o Afrodescendientes; 2 como palenqueros; 2 como raizales; 38 como indígenas y 0 como pueblo ROM:

Tabla 5. Descripción de la población en situación de desplazamiento forzado con OSIGD por enfoque diferencial étnico

Grupo étnico	No. personas	% de la población
Comunidades negras o afro	172	9
Indígenas	38	2

CIDH, 80% de las personas trans asesinadas durante un período de 15 meses tenía 35 años de edad o menos. La CIDH ha recibido informes consistentes que demuestran que las mujeres trans que ejercen trabajo sexual son particularmente vulnerables a la violencia en su entorno comunitario, incluyendo a asesinatos cometidos por particulares, sus clientes, grupos ilegales armados o pandillas.”²⁴² CIDH (2015)

²⁴³ Para el informe que se está preparando por esta Delegada “Población Desplazada con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversa: Caso del caribe colombiano”, los líderes y lideresas representantes de organizaciones defensoras de derechos LGBT, manifestaron en reiteradas ocasiones que existe un amplio subregistro frente al número de personas desplazadas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, lo cual se asocia a factores como barreras de acceso para la toma de declaración asociada a discriminación estructural e intersectorial, así como a la falta de una caracterización detallada de la población desplazada del caribe colombiano, en donde muchas personas no ven reflejado su enfoque LGBT en el RUV.

²⁴⁴ <https://rni.unidadvictimas.gov.co/>

Palenqueros	2	0.10
Raizal	2	0.10
Sin pertenencia étnica	1709	89

Es importante mencionar que se carece de información sobre los pueblos indígenas, resguardos, y consejos comunitarios, lo cual dificulta los análisis sobre las comunidades específicas que tuvieron una afectación mayor por el conflicto armado asociada a factores de discriminación intersectorial en las diferentes regiones y territorios étnicos colombianos.

En relación con la diversidad funcional se observa que del total de la población desplazada con OSIGD (1976), un 6% (107) tienen discapacidad. Al igual que ocurre con la pertenencia étnica, no es posible conocer cuáles son los tipos de discapacidad con las que cuenta la población en situación de desplazamiento forzado con OSIGD. La falta de este tipo de información imposibilita el reconocimiento de las razones específicas por las que ocurren los desplazamientos forzados en el marco del conflicto armado de esta población; esto conlleva a una naturalización de las violencias a las que se ve enfrentado el sector LGBTI, debido a que tampoco existen medidas específicas y diferenciales para facilitar y disminuir la brecha social e institucional para el acceso y goce efectivo de sus derechos. Así por ejemplo, no se tiene en cuenta una oferta específica de capacitación, formación, y generación de ingresos y oportunidades laborales para la población LGBT²⁴⁵.

Además, luego del desplazamiento forzado la mayoría de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas se ubican en las cabeceras municipales, por lo que hacen parte de procesos de integración local, procesos que en la actualidad no generan las garantías para el acceso a los derechos a la estabilización socioeconómica y a los componentes del retorno o reubicación, que son fundamentales para la garantía y protección de los derechos de la población desplazada.

Durante el trabajo de documentación de la situación de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado con OSIGD realizado en el año 2017, se encontró que los principales derechos vulnerados de la población OSIGD en situación de desplazamiento forzado son: la vida, la libertad, la integridad, la seguridad, los derechos sexuales y reproductivos, la identidad de género, la ayuda humanitaria, la salud, la participación, el acceso a subsidios de vivienda²⁴⁶, la educación, el trabajo,

²⁴⁵ Para el caso de esta población en el Caribe la mayoría de la oferta se vincula directamente a proyectos agroindustriales, y no existen convocatorias laborales en las zonas urbanas en donde no sólo se generen ofertas específicas con cupos especiales para garantizar la participación con acciones afirmativas.

²⁴⁶ Los subsidios de vivienda para población desplazada LGTBI no considera la posibilidad de configuraciones familiares unipersonales y carecen de enfoque diferencial de género, lo cual genera una revictimización para esta población. Para las personas con orientaciones sexuales diversas, en algunos casos suele ser más asequible la oferta para obtener vivienda; sin embargo, aún se enfrentan con factores de discriminación para el acceso a los mismos.

los derechos civiles y culturales, la Paz, derecho a una vida libre de violencias, la libre movilidad y el libre desarrollo de la personalidad.

También se observó la necesidad de desarrollar políticas públicas para la atención de la población con OSIGD²⁴⁷, ya que su no existencia, impide la garantía de sus derechos. En este sentido, la protección a los mismos, se ha dado mayormente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha expedido sentencias garantistas de sus derechos, dando aplicación a la normatividad internacional desde el principio de la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación.

Al respecto se han generado precedentes jurisprudenciales en relación con: (i) En materia de desplazamiento forzado, desde la sentencia T-025 de 2004, en el marco de los autos de seguimiento a la situación de las mujeres desplazadas, se establece el Auto 092 de 2008²⁴⁸ y el Auto 009 de 2015²⁴⁹, en los que se hace referencia a la población con OSIGD en situación de desplazamiento forzado (ii) la identidad de género (T-1033 de 2008, T-977 de 2012, T-086 de 2014, T-063 de 2015), donde la Corte Constitucional ha protegido el derecho de todas las personas a definir autónomamente su identidad sexual y de género, y a que los datos consignados en el registro civil, correspondan a su definición identitaria; a partir de ello, todas (os) las (os) ciudadanas (os) pueden solicitar la modificación de los componentes nombre y sexo

²⁴⁷ Se expidió el 7 de Mayo de 2018 se expidió el decreto 762 del Ministerio del Interior sobre la política pública nacional para personas con OSIGD. Cabe anotar que la vigencia del presente informe es del 2017. Se hace un análisis de estos aspectos en el informe anexo, donde se alcanzó a actualizar la información.

²⁴⁸ En el auto 092 de 2008, de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, se establece que se han generado en relación con la violencia sexual ataques a mujeres en el marco del conflicto armado por razón de su orientación sexual y su identidad de género diversa.

²⁴⁹ En el marco del auto 009 de 2015, en seguimiento al auto 092 de la Sentencia T-025 de 2004, se establece que las personas con orientaciones sexuales o identidades de género diversas han sufrido de “ataques, hostigamientos y persecuciones orientadas a socavar y castigar el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad”, las cuales según relata la Corte, las organizaciones dan cuenta de: “la existencia patrones de discriminación contra esta población se incrementarían contextos de conflicto armado y desplazamiento forzado, concretándose en actos de violencia que muestran rasgos marcados de intolerancia y aversión social en varios casos. Señalan algunas organizaciones, que los actores armados imponen los roles de género aceptados mayoritariamente apelando a la violencia como castigo frente a su desconocimiento. Esta coacción se expresaría en: la imposición de las preferencias sexuales de orden heterosexual, el establecimiento de directrices sobre la apariencia física, prescripciones sobre el adecuado comportamiento en el entorno doméstico y social y la asociación de la diversidad sexual con la perturbación de la moral pública. Dentro del repertorio de castigos perpetrados tanto por guerrilleros como por paramilitares, las organizaciones destacan las amenazas, asesinatos, desapariciones forzadas, graves lesiones físicas y psicológicas, y sobre todo, desplazamientos forzados respecto de Lesbianas, Gays y Transgeneristas. En el caso particular de las mujeres de orientación sexual diversa, de acuerdo con los informes consultados, estas se han visto obligadas a desplazarse de manera forzada, tras haber recibido amenazas y padecido actos de violencia por su condición de género y sexo diverso. De acuerdo con lo casos relatados ante esta Sala, una causa recurrente de los desplazamientos de estas mujeres es la presencia intimidante de grupos armados ilegales”. Auto 009 , página 14 y 15

de su registro civil; (iii) reafirmación sexual (sentencias T-876 de 2012 y T-918 de 2012, T-552 de 2013 y T-771 de 2013), que establece que el procedimiento de reasignación sexual, la mamoplastia de aumento de prótesis son procedimientos funcionales y hacen parte de un tratamiento integral de las personas trans, que deberá estar incluido en el POS, sin caer en la patologización del transgenerismo; (iv) prestación del servicio militar (Sentencia T-099 de 2015), se establece que las mujeres transgénero no son destinatarias de la obligación de prestar el servicio militar, (v) matrimonio igualitario (SU-214 -2016), en esta sentencia se asigna competencia a los notarios o jueces para formalizar y solemnizar la unión de parejas del mismo sexo; (vi) estabilidad laboral reforzada (Sentencia T-392 de 2017)²⁵⁰, se protegen los derechos de una mujer transgénero, refugiada y con una enfermedad crónica en estado avanzado, quien fue desvinculada de su trabajo luego de 9 años de servicio.

De igual manera desde lo legislativo, se expide la Ley 387 de 1997, en la que se crea la política pública para la población en situación de desplazamiento forzado, en la que se establece en sus principios que la aplicación e interpretación de la ley que sus previsiones, se darán en igualdad de condiciones, las cuales se aplican también a los integrantes de las parejas del mismo sexo. Así mismo, en el marco de procesos de justicia transicional se creó la 1448 de 2011, en el artículo 3º se establece que se consideraran como víctimas en el marco del art. 3 el cónyuge o compañera(o) sentimental cuando se tratase de parejas del mismo sexo. En este mismo año se expide la Ley 1482 de 2011²⁵¹, se establece por primera vez en Colombia una normatividad que condena la discriminación en razón de la orientación sexual.

A pesar de estos avances jurisprudenciales y normativos para la protección y garantía de los derechos de las personas con OSIGD en general, no existe una protección reforzada por parte de la Corte Constitucional en el marco de la sentencia T-025 de 2004, sobre el Estado de Cosas Inconstitucional, por lo que la Defensoría del Pueblo considera pertinente con la información que se aporta en este documento, incidir en la emisión de un Auto específico (en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004) orientado a la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado con OSIGD.

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada en la vigencia 2017 encontró que, la población con OSIGD en situación de desplazamiento forzado continúa con situaciones de riesgo y vulneración de sus derechos, como se observa en el recuento que se hace a continuación para los tres procesos acompañados en el 2017:

250 Este caso fue impulsado por la Delegada de asuntos constitucionales de la Defensoría del Pueblo: Mariana Medina Barragán.

²⁵¹ Ley 1482 de 2011. La cual tiene como fin “sancionar penalmente actos de discriminación por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, discapacidad y demás razones de discriminación”.

4.2.1. Población en riesgo y situación de desplazamiento forzado Trans: Caso Bogotá²⁵².

El acompañamiento a este proceso comienza en el año 2016, con la caracterización de la situación de derechos de la población mujeres transgénero en situación de desplazamiento, trabajadoras sexuales de la zona de tolerancia de la localidad Santa Fe²⁵³, y como resultado se evidenció el alto riesgo de vulneración de los derechos a la vida, libertad, integridad, y la imposibilidad para la estabilización socioeconómica y el restablecimiento de sus derechos²⁵⁴.

A partir de esta caracterización para el año 2017 se impulsó una Escuela de Políticas Públicas Inclusivas para personas trans en Bogotá²⁵⁵, que vinculó líderes y lideresas, hombres y mujeres trans en situación de desplazamiento, organizaciones y defensoras (es) de derechos de personas trans en situación de desplazamiento forzado, “con el fin de fortalecer sus capacidades para incidir en la política pública, para que esta,

²⁵² Para mayor detalle, remitirse al informe adjunto en los anexos: Delegada para los derechos de la población desplazada (2017). Informe sobre la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-periodo 2017-.

²⁵³ Ver informe a la Sala de Seguimiento Sentencia de la T-025: Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de estados de cosa inconstitucional y pos acuerdo, pág. 174-176.

²⁵⁴ “Su situación en términos de seguridad es de alto riesgo debido a: i) dos puntos de expendio de drogas; ii) otros actores en la zona: ladrones, habitantes de calle, expendedores de drogas, trabajadoras sexuales mujeres, policía, vigilancia privada y presencia del Grupo Post desmovilización que llaman “Los paramilitares”; iii) abuso del poder por parte de la Policía, que se constituye en factor de riesgo para las mujeres trans en situación de desplazamiento forzado que llegan a Bogotá, en donde se ven sometidas a violencia sexual y discriminación; iv) amenazas por parte del grupo post-desmovilizado que opera en el barrio Santafé para lograr el pago de un monto económico por estar trabajando en el sector; v) lesiones físicas y psicológicas por agresiones de personas de la sociedad civil, algunos de ellos clientes; v) desplazamiento forzado por las amenazas del grupo post-desmovilización y; vi) homicidios selectivos. También existen barreras estructurales para el acceso a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; (vi) no han declarado para su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) y, de las que ya se encuentran incluidas, ninguna ha recibido atención humanitaria. Ellas llegaron al barrio Santafé y no han vuelto a salir de allí, (vii) hay un temor a que las agredan si van a otros lugares (por lo tanto han pasado la mayor parte de sus vidas en un espacio de 4 cuadras, donde viven, comen, trabajan y habitan en su cotidianidad); (viii) están en una situación de segregación social, ubicadas en unos sectores específicos de la ciudad y sometidas a ser estilistas de los pocos lugares que las contratan o a ser trabajadoras sexuales (lo cual se asocia, según lo manifestaron ellas, a la sobresexualización del cuerpo de la mujer trans, lo cual sumado a los factores de discriminación profundos, les dejan sólo esas alternativas). Ver documento de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada (2016) Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de estado de cosas inconstitucional y postacuerdo, pág.174-176.

²⁵⁵ Se anexa informe del caso Bogotá. Delegada para los derechos de la población desplazada (2017). Población en riesgo y situación de desplazamiento forzado Trans: Caso Bogotá.- Escuela de políticas Públicas inclusivas para personas Trans-.

desde sus acciones, se convirtiera en un espacio inclusivo que garantizara los derechos y la diversidad de las construcciones identitarias trans”²⁵⁶

Durante este proceso de formación en el marco de la Escuela de Políticas Públicas Inclusivas para personas trans, se logró anudar esfuerzos entre las diferentes organizaciones defensoras de derechos de población desplazada trans en Bogotá y se construyó una agenda de incidencia en dos ámbitos: Local con las diferentes entidades del Distrito donde se priorizaron los derechos a la identidad, la salud, la vivienda, la educación y el trabajo, y un foro con alcance Nacional en el que se buscaba poner en el escenario la situación actual de derechos de personas trans en situación de desplazamiento forzado y la necesidad de la creación de políticas públicas que aborden adecuadamente las necesidades de esta población.

4.2.2. Población OSIGD en el proceso de reparación colectiva Mesa LGBTI de la comuna 8, Medellín – Antioquia²⁵⁷.

El 25 de enero de 2016, la UARIV, expide la resolución por medio de la cual reconoce como sujeto colectivo²⁵⁸ no étnico a la Mesa LGBTI de la Comuna 8, en Medellín, Antioquia. La Mesa LGBTI fue reconocida por sus afectaciones a derechos colectivos como el derecho a la seguridad, al ambiente sano, a la libre asociación en la autonomía organizativa y la libertad de circulación. Este colectivo constituido por líderes y lideresas LGBTI, comienza a recibir amenazas, seguimientos y finalmente el desplazamiento forzado, los cuales afectaron de sobremanera su proceso organizativo y acorde con lo establecido por la UARIV, constituyen acciones sistemáticas para debilitar la organización, basados en la discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género.

Tras ese reconocimiento, en el año 2017, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada acompaña el proceso de construcción del plan de reparación colectiva (por invitación del colectivo), y se hace un proceso de acompañamiento, en el cual la Defensoría del Pueblo observa varias dificultades:

- (i) Desarticulación de la gestión nación-territorio, puesto que cuando ingresa la UARIV desde el nivel nacional, no tiene en cuenta los acuerdos

²⁵⁶ Se implementó en articulación con la Delegada de Mujer y Asuntos de Género. Contó con la participación activa de la Red Comunitaria Trans, Parces ONG, Mujeres Comunistas Transfeministas, AYLLU Familias Transmasculinas, Red Distrital de Hombres Trans y Hombres en desorden.

²⁵⁷ Para mayor detalle, remitirse al informe adjunto en los anexos: Delegada para los derechos de la población desplazada (2017). Informe sobre la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-periodo 2017-.

²⁵⁸ El reconocimiento de sujeto colectivo de derechos a este colectivo, reconoce sistematicidad de acciones específicas en el marco del conflicto armado por razón de la orientación sexual y la identidad de género.

construidos entre el colectivo y los entes territoriales (que han dado un papel primordial a la voz del colectivo), incluso generando posibles acciones con recursos de diferentes entidades para la reparación colectiva de la Mesa LGBTI de la Comuna 8; esto conllevó inicialmente a un proceso de adecuación institucional (de sus procedimientos acorde con el enfoque diferencial de género), ya que se había adelantado una caracterización de su daño. Dentro de las medidas de reparación, la Mesa LGBTI de la Comuna 8 tiene programado fortalecer su acción en el territorio, mejorando las instalaciones en donde actualmente se encuentra la organización trabajando. No obstante, existen múltiples barreras presupuestales. (ii) No hay condiciones de seguridad para el retorno. Esto implica que el proceso de reparación colectiva no sea sostenible por la situación de riesgo actual en el territorio. No obstante, tal como lo ha manifestado el colectivo, la razón de buscar ese retorno, está asociada con una apuesta de incidencia política y social, con el fin de construir acciones de cultura, paz, memoria e historia que combatan los factores estructurales de discriminación que ha sufrido el colectivo y en general la comuna 8. Esto hace necesaria la intervención estatal y gubernamental para hacer de la Comuna 8, un lugar con condiciones de seguridad aptas para la vida, libertad e integridad de sus habitantes²⁵⁹.

²⁵⁹ Al respecto el defensor comunitario José Manuel Hernández afirmó: “*La presencia y los mecanismos de coerción y violencia empleados por los grupos armados ilegales (La Libertad, San Antonio, y La Torre) contra la población civil asentados en la Comuna 8 Villahermosa, se erigen en los factores que ponen en riesgo el proceso de reparación colectiva de la comunidad LGBT de la Comuna 8 (Resolución No. 2016-19777 del 25 de enero de 2016). Restricciones a la movilización, y a expresarse públicamente, son los factores de coacción impuestos al colectivo LGTB de la comuna 8, los cuales se constituyen en elementos de vulnerabilidad que atentan contra el proceso de reparación colectiva.*” Informe Antioquia (2017), página 7, en adición a esto expresó que: “La población en situación de desplazamiento forzado asentada en la vereda Granizal de Bello, se encuentra subyugada por el grupo armado ilegal (los Muchachos) presente en el territorio, los cuales están desplazando de nuevo a los habitantes de la vereda en su pretensión de reloteo y repoblamiento de personas que se sometan a sus pautas y controles armados, re victimizando a la población desplazada, la cual está siendo despojada y obligada a desalojar forzosamente la vereda, dejando abandonado predios, enseres, y animales domésticos, los cuales son inmediatamente apropiados y negociados por el grupo armado ilegal. De igual forma, los integrantes de la Mesa LGBT Comuna 8 Villa Hermosa, son señalados y estigmatizados por los grupos armados legales e ilegales, quienes vigilan constantemente sus actividades y movilizaciones hacia otros barrios de la comuna.” Informe Antioquia (2017) Pág. 8.

4.2.3. Población en riesgo y situación de desplazamiento forzado con OSIGD: caribe colombiano²⁶⁰.

Durante el año 2017, desde la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada se convocó el primer encuentro macro regional con líderes y lideresas en riesgo y situación de desplazamiento forzado con OSIGD²⁶¹ de los departamentos de Cesar, La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba. Esta actividad permitió realizar la caracterización de la población desplazada con OSIGD en la región caribe por parte de la Defensoría, permitiendo: (i) documentar la situación de derechos, como población desplazada con OSIGD; (ii) plasmar una contexto de las dinámicas macro regionales en el caribe para la población desplazada con OSIGD; (iii) generar redes y un espacio de intercambio de experiencias y estrategias en materia de protección de la población desplazada LGBTI.

Con el fin de consignar los hallazgos principales se hizo un análisis en el marco de los derechos a la verdad, la justicia, el retorno, reubicación e integración local, medidas de satisfacción y las garantías de no repetición desde la mirada macro regional. Se encontró de manera general que:

- a) Derecho a la verdad: no se han generado acciones estatales para la reconstrucción de los hechos históricos que han afectado a la población en situación de desplazamiento forzado con OSIGD, por lo cual han quedado invisibilizadas las afectaciones que se han vivido en el marco del conflicto armado por razón de la discriminación estructural e intersectorial;
- b) Derecho a la Justicia: Se desconoce por parte de líderes y lideresas la ruta de reparación judicial por lo que no se ha accedido a la misma. Esto implica que no se han generado pronunciamientos por parte de los tribunales de Justicia y

²⁶⁰ **Para mayor detalle, remitirse al informe adjunto en los anexos: Delegada para los derechos de la población desplazada (2017). Informe sobre la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-periodo 2017-.**

²⁶¹ Al encuentro asistieron líderes y lideresas representantes de 14 organizaciones: Córdoba Diversa, Montería Diversa, Sucre Alternativa, Corozal Diversa, Corporación todos somos iguales Montes de María, Zambrano Diversa, Caribe Afirmativo y su estrategia Casa de Paz de El Carmen de Bolívar, Mesa LGBTI, Ubuntu, Pelaya Diversa, Asomsan, Un mundo más diverso, FUNDACOL y Más que un amigo. Y Durante el encuentro se contó con el apoyo y participación de los siete (7) defensoras(es) comunitarias (os) y asesoras (es) de desplazamiento de cada uno de los departamentos asistentes, pertenecientes a la Delegada para los derechos de la población desplazada, así como con la asesora de mujer y asuntos de género de Magdalena.²⁶¹ Cabe señalar que durante el trabajo realizado en cada mesa departamental se contó con el apoyo permanente de las(os) funcionarias (os) de cada departamento, con el fin de aclarar dudas metodológicas y del contenido de los derechos abordados durante el ejercicio. De igual manera, se tuvo en todo momento el apoyo de la asesora de la línea de población desplazada con OSIGD del nivel nacional²⁶¹ de la delegada para los derechos de la población desplazada.

Paz en relación con la responsabilidad de los Grupos Armados Ilegales en contra de la Población con OSIGD. De igual forma se percibe una alta impunidad en relación con las investigaciones de la Fiscalía;

- c) Derecho al retorno, la reubicación e integración local. En estos componentes se evidenció que existe una vulneración de los 14 componentes, entre los que se destacan principalmente: a) la identificación de personas trans, b) falta de un enfoque diferencial de género c) garantías para el acceso a la salud- en especial en lo referente a tratamientos médicos especializados y de medicina preventiva para personas trans y acceso a tratamientos a personas con OSIGD que conviven con VIH-, d) vivienda e) Educación f) estabilización socioeconómica, lo cual aunado a los bloqueos institucionales²⁶², prácticas inconstitucionales²⁶³ y otros factores de discriminación impide la garantía de los derechos al retorno, la reubicación y la integración local de esta población.;
- d) Medidas de satisfacción: Se desconocen medidas específicas de dignificación de las víctimas LGBTI, incluyendo la exención del servicio militar;
- e) Garantías de no repetición; Se identificaron múltiples vulneraciones a los derechos a la vida, libertad e integridad. Dentro de las principales se identificaron riesgos para líderes y lideresas defensoras de derechos de población desplazada con OSIGD y riesgo de desplazamiento forzado por parte de grupos post desmovilización en los siguientes lugares: “Cesar (Municipio de Pelaya, Chimichagua, Agustín Codazzi, San Diego y La paz); La Guajira (Municipio de Dibulla, en los corregimientos de Mingueo y Palomino); Magdalena (Municipio de Santa Marta –zona urbana y zona rural), Atlántico (Municipios de Soledad, Barranquilla, Galapa); Bolívar (Municipios de Talaigua nuevo, Achí, Barranco de Loba, Cartagena de indías), Córdoba (Municipio de Tierra Alta, Puerto Libertador, Montelibano, Buena Vista, Ayapel, Puerto

²⁶² Un bloqueo institucional se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004”. 34 Corte Constitucional. Auto 373 de 2016

²⁶³ “Las prácticas inconstitucionales se presentan incluso cuando las conductas de las autoridades están encaminadas hacia el logro de fines constitucionalmente legítimos, pero cuyas medidas no son adecuadas en tanto acarrear la tergiversación de los instrumentos constitucionales y, con ello, afectan los derechos constitucionales ya sea de las personas a las que están dirigidas o de terceros”. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. p. 37.

Nuevo, Puerto escondido, Lórica, Los Loritos y San Bernardo del viento) y Sucre (Tolú, San Onofre, Coveñas y Sincelejo)”²⁶⁴.

Tal como se observó en los tres casos acompañados durante el año 2017, existen múltiples bloqueos institucionales, prácticas inconstitucionales y otras formas de discriminación, las cuales ahondan las condiciones de vulnerabilidad y marginalidad de la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado con OSIGD.

²⁶⁴ Delegada para los derechos de la población desplazada, Defensoría del Pueblo. (2017) Población desplazada con orientaciones sexuales e identidades de género diversa: Caso del caribe colombiano. (En revisión) será entregado a la sala especial de seguimiento en el 2018.

4.3. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

La especial condición de vulnerabilidad de la población desplazada situación de discapacidad fue puesta al descubierto por la Corte Constitucional en el Auto 06 de 2009, en el que además se señalan los riesgos a los que se enfrenta esta población, uno de ellos el que se adquiera una nueva discapacidad²⁶⁵

Examinando las cifras del RUV²⁶⁶ se encuentra que del total de las 199.490 personas con discapacidad que registran esta condición, es posible identificar esta población por departamento (expulsión y recepción), pertenencia étnica ciclo vital y género, encontrando que existen siete (7) departamentos que registran las más altas cifras de expulsión y recepción respectivamente, con cifras que en los caso de Antioquia y Nariño coinciden en tener los mayores índices en ambos fenómenos.

Tabla No 6. Población con discapacidad expulsada y decepcionada por departamento:

PERSONAS EXPULSADAS		PERSONAS RECIBIDAS:	
Antioquia	42.367	Antioquia	39.718
Nariño	15.973	Nariño	14.713
Valle del Cauca	9.932	Valle del Cauca	14.564
Bolívar	12.803	Bolívar	9.981
Magdalena	11.037	Magdalena	8.479
Cauca	11.284	Cauca	8.205
Cesar	9.214	Cesar	7.844
Tolima	9.790	Bogotá, D.C.	14.416
Caquetá	9.345	Santander	7.760
Choco	7.848	Córdoba	6.857

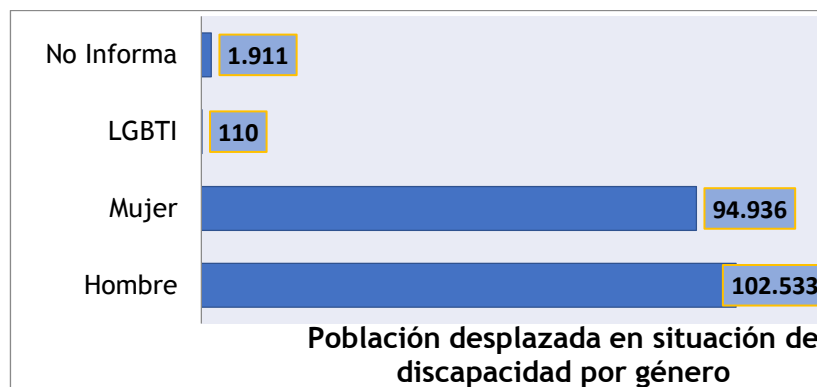
Fuente: Consulta RNI diciembre de 2017

²⁶⁵ Además, el Auto 006 de 2009 identifica los riesgos a que se ven enfrentados, como: por falta de independencia personal pueden ser abandonadas antes, durante o después el desplazamiento; la imposibilidad de algunas personas para poder huir ante las amenazas contra su vida o su integridad personal en el marco del conflicto armado; puedan ser objetos de ejecuciones extrajudiciales para ser presentados como bajas de actores de grupos armados ilegales; los riesgos agravados y desproporcionados que enfrentan las personas desplazadas con discapacidad por efectos destructivos del desplazamiento forzado sobre las estructuras y capacidades familiares.

²⁶⁶ Todas estas cifras se hacen de conformidad a consulta en la Red Nacional de Información/ Registro Único de Víctimas de fecha 15 de diciembre de 2017: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

En relación con la población desplazada en situación de discapacidad por género, se encuentra que el mayor número de afectados son hombres, 102.533, como se observa en el siguiente gráfico:

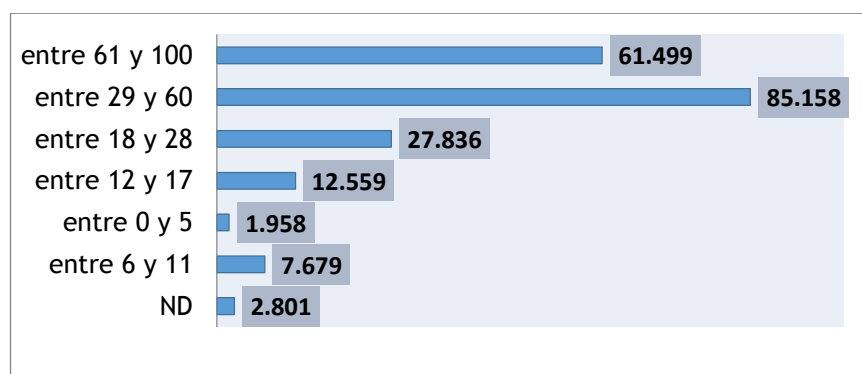
Gráfico 2. Población desplazada en situación de discapacidad por género



Fuente: Consulta RNI diciembre de 2017

En correspondencia con la población desplazada en situación de discapacidad por ciclo vital, se resalta que el 73.5% de la población se ubica en el rango de 20 a los 100 años; dentro de este rango, el sub rango de la población entre los 29 y 60 años es el más alto, seguido del sub rango de 61 a 100 años, como se puede ver en la siguiente gráfica:

Grafica No 3. Población con discapacidad en situación de desplazamiento forzado por ciclo vital

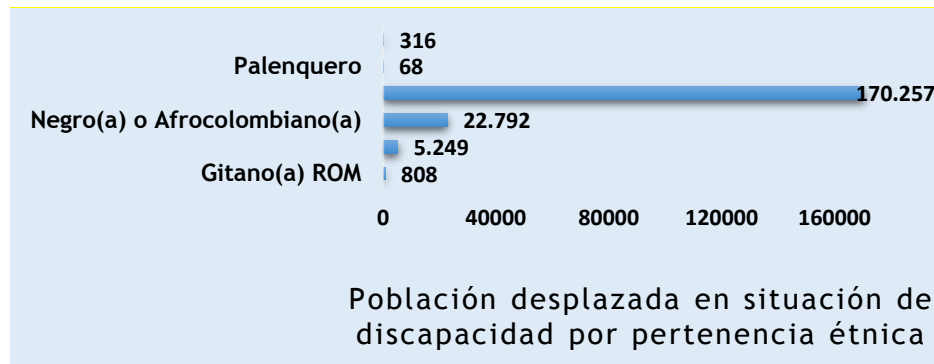


Fuente: Consulta RNI diciembre de 2017

De otra parte, en materia de pertenencia étnica, en cuanto a la población desplazada en situación de discapacidad se encuentra que el mayor número de personas

desplazadas en condición de discapacidad se identifica en las comunidades negras o afrocolombianas (22.79), seguidos de los que se registran como pertenecientes a pueblos indígenas:

Grafica 4. Población desplazada en situación de discapacidad por pertenencia étnica



Fuente: Consulta RNI diciembre de 2017

La inclusión de la variable discapacidad en el registro constituye un avance en el cumplimiento a las órdenes los autos 006 de 2009 y 173 de 2014, que de ser aplicado y reconocido de manera eficaz permitiría conocer la cifras de personas desplazadas con discapacidad, por los diferentes enfoques diferenciales y direccionar los programas de prevención y atención de acuerdo a necesidades específicas y particulares de la población ; sin embargo aún se encuentran muchos casos de población desplazada con discapacidad o de sus cuidadores que no aparecen registradas como tales y por lo tanto la atención prestada ha sido la misma que a la generalidad de la población desplazada desconociendo su situación de vulnerabilidad acentuada.

Es así como en los autos 006 de 2009 y 173 de 2014 se incluyen en las órdenes casos de sujetos identificados de manera individual de los cuales ni siquiera la consideración de estar incluidos en la sentencia han impulsado la corrección de las falencias en el registro pues encontramos que consultada la base VIVANTO no registran discapacidad personal o de algún miembro de su núcleo familiar. (ver Apartado 1 en en la parte de anexos).

En relación con los principales derechos que se vulnera a esta población, a pesar de algunos avances en la formulación de política pública, la implementación ha presentado estancamientos en especial en aquellos puntos que inician en el camino de la progresividad de atención y garantía de derechos: **el registro y caracterización**²⁶⁷; y el reconocimiento y aplicación de las **presunciones**

²⁶⁷ Para hablar de garantía de derechos de la población con discapacidad en situación desplazamiento necesariamente debemos referirnos a la efectiva gestión del estado a través de las llamadas acciones afirmativas orientadas a la satisfacción de las necesidades que

constitucionales²⁶⁸: (i) Vulnerabilidad acentuada de las personas desplazadas con discapacidad, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; (ii) prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las personas con discapacidad desplazadas, hasta que se compruebe su plena estabilización socio económica, directamente o gracias a sus familias. Aspectos sobre los cuales se hace mayor énfasis dada la reiteración en la identificación de sus falencias y la importancia que su correcta implementación tendría para el logro del goce efectivo derechos.

En esta materia conviene subrayar que durante el 2017, la población con discapacidad en situación de desplazamiento forzado continuó sufriendo afectaciones al goce de derechos, como se observa en la siguiente tabla, para algunos departamentos.

Tabla 7. Situación de riesgo de las personas desplazadas con discapacidad

Departamento Municipio	Situación de riesgo de las personas desplazadas con discapacidad ²⁶⁹
Antioquia	Se identifica suspensiones masivas y carentes de fundamento en materia de otorgamiento de ayuda humanitaria transicional, dejando a las comunidades y personas más vulnerables en estado de indefensión, siendo medidas regresivas cuyas resoluciones se han emitido con fundamento en elementos de valoración que incluye la Suspensión definitiva de la Ayuda humanitaria por el transcurso del tiempo , (Más de 10 años de ocurrencia del desplazamiento) y de otra parte la suspensión definitiva de las Ayuda humanitaria por mayoría de edad de alguno de los miembros del hogar , (Edad productiva de uno o varios miembros del hogar) sin probar la superación de la especial condición de vulnerabilidad.

necesariamente se dan a partir de un correcto sistema de información con la suficiente especificidad que permita la identificación de las necesidades y la repuesta adecuada a las mismas en tal grado que permitan superar su condición de vulnerabilidad de manera adecuada a sus circunstancias de vida

²⁶⁸ En este aspecto ya la Corte en la sentencia T 025 de 2004 declaro como uno de los principales problemas las dificultades en el registro y caracterización de esta población y llamaba la atención respecto de la falta de sensibilidad del a la identificación de población víctima de desplazamiento forzado con enfoque diferencial y en la capacidad de respuesta de sus necesidades específicas. En concordancia con ello el auto 006 de 2009 en su orden 3 dispuso: "... se adopten, en el término de seis (6) meses, los mecanismos necesarios para suplir las falencias de información en relación con la población desplazada con discapacidad, y establezcan criterios unificados para la recolección de la misma..." y por su parte el auto 173 de 2014 en su orden segunda ordena la homologación de variables entre las distintas bases de y de manera categórica en la orden sexta prescribe que la UARIV: "... diseñe e implemente una estrategia de búsqueda activa de personas con discapacidad en situación de desplazamiento forzado, con el objetivo de direccionarlas a la oferta institucional".

²⁶⁹ Todas estas situaciones si bien se han identificado de manera puntual en los departamentos mencionados son de carácter generalizado en todo los lugares del país por tratarse de una

Departamento Municipio	Situación de riesgo de las personas desplazadas con discapacidad²⁶⁹
Sucre	Se presentan casos de suspensión definitiva de la ayuda humanitaria de emergencia a pesar de no haber superado las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, utilizando como único criterio objetivo el transcurso de los 10 años establecidos en la ley 1448 de 2011 y como la falta de oportunidad en el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa a pesar de las condiciones de marginalidad genera re victimización porque tampoco se están aplicando los criterios de priorización a la población desplazada en situación de discapacidad.
Quindío	La falta de una caracterización con enfoque diferencial no permite la garantía efectiva de derechos de la población víctima del conflicto armado, toda vez que se generaliza la atención y asistencia con población vulnerable, desde la defensoría regional se ha exhortado a través de los Comités de Justicia Territorial al Ente Territorial responsable sobre la necesidad de adelantar dicha caracterización.
Magdalena	La carencia de una política de Salud Pública con enfoque Diferencial para la atención de población desplazada en situación de discapacidad; un sistema de salud precario e inexistente para la debida atención con los problemas de movilidad; un sistema educativo excluyente; la falta de abordaje del tema dentro de los escenarios de discusión de política pública; la falta de representación de esta comunidad en los escenarios de Política Pública para visibilizar su problemática; respuestas institucionales tardías incluso recurriendo a las tutela, y falta de caracterización e inclusión de la comunidad dentro de los sistemas de información desde el momento mismo del registro del hecho victimizante.
Atlántico	Se presenta dificultad en materia de goce de derechos a la alimentación y/o subsistencia mínima, derivado por la extrema dificultad de generar ingreso u contar con recursos económicos, situación que puede derivar en crisis alimentaria que afecta los derechos fundamentales de los niños, niñas, mujeres, adultos mayores que no cuentan con respuesta institucional.

Fuente: Información suministrada por los profesionales en terreno de la Delegada vigencia 2017

Así mismo la Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento de casos de inaplicación de las presunciones constitucionales por parte de la UARIV donde las personas con discapacidad a pesar de tener reconocida esta condición en el registro no han recibido las ayudas humanitarias de manera periódica y suficiente, como ejemplo se alude a 14 casos, (Apartado No 2 Anexo).

población con presencia en todos los departamentos y por ser consecuencias de lineamientos y políticas dadas desde el orden nacional por parte de la UARIV.

Hay que mencionar además que la Defensoría del Pueblo ha atendido casos de personas desplazadas en situación de discapacidad, donde dicha situación no se encuentra consignada como tal en el correspondiente registro (Apartado No 3 Anexo reservado).

Tanto frente a los casos en que la situación de discapacidad se encuentra en el registro e incluso frente a aquellos en que la Corte ha ordenado específicamente su atención individual, se presentan estancamientos en la atención y en algunos una nula atención, no obstante la existencia del deber de la UARIV de aplicar a esta población las presunciones constitucionales de prórroga automática y vulnerabilidad acentuada²⁷⁰.

Conviene subrayar que dentro del grupo de las 36 personas identificadas en los autos en cinco casos (Apartado No 4 Anexo reservado) no hay registro de que dicha ayuda se haya proporcionado en algún momento desde la expedición del auto y solamente cinco de estas personas recibieron ayuda humanitaria en la vigencia 2017. Es decir a pesar de existir una orden expresa de la Corte Constitucional esto no ha sido suficiente para posibilitar el acceso a la ayuda humanitaria con la aplicación de la llamada prórroga automática y adicionalmente en ninguno de estos casos existe evidencia de que se haya alcanzado la plena estabilización socio económica, directamente o gracias a sus familias (Apartado No 5 Anexo reservado No. XX); por el contrario se presentan situaciones en los cuales se ha aplicado a esta población, en contravía a lo dispuesto por la Corte, la suposición de que el pago de indemnización o el simple paso del tiempo y /o el cruce de información con los llamados registros administrativos constituyen elementos suficiente para presumir la condición de vulnerabilidad como superada.

²⁷⁰ Al respecto el Auto 006 de 2009 dispuso en su orden cuarta que dada la necesidad de respuesta diferencial al impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las personas desplazadas con discapacidad se deben adoptar las medidas necesarias para que las dos presunciones constitucionales que amparan a las personas desplazadas con discapacidad, en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, sean incorporadas al SNAIPD y conocidas, y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las personas desplazadas con discapacidad, en concordancia el auto 173 de 204 ratifico este mandato en sus órdenes cuarta y quinta cuando compele a la UARIV a: "...poner en marcha de manera inmediata los mecanismos que hagan operativa la prórroga automática de la ayuda humanitaria ..." y "...con fundamento en la presunción de vulnerabilidad acentuada establecida en el auto 006 de 2009, priorice la realización del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI) a las personas con discapacidad y a las personas mayores en situación de desplazamiento forzado, con el objetivo de conocer las necesidades y barreras específicas que enfrenta esta población para el acceso efectivo a la oferta institucional dispuesta para su atención, para así tomar las medidas adecuadas que garanticen el goce efectivo de sus derechos".

4.4. PUEBLOS INDÍGENAS

En Colombia hay 86 pueblos indígenas²⁷¹ reconocidos en el censo poblacional DANE de 2005, ubicados en la mayoría de regiones del país, los cuales no han escapado de la situación de violencia generalizada que afectó el territorio nacional por la presencia de los diferentes actores armados del conflicto (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC -, Ejército de Liberación Nacional –ELN–, Autodefensas Unidas de Colombia –AUC- Bandas Criminales –BACRIM- y las Fuerzas Armadas institucionales).

Estos pueblos indígenas han sido víctimas de: amenazas; asesinatos; desplazamiento forzado; la utilización y ocupación de los resguardos²⁷² de escuelas; la destrucción de poblaciones y de bienes civiles de uso comunitario tales como escuelas y puestos de salud; el control que ejercen los diferentes actores armados al transporte de alimentos y medicinas (...). Lo más grave es el efecto de estos hechos²⁷³ en sus derechos fundamentales, colectivos e integrales debido a la importancia que revisten para su pervivencia la consolidación de sus territorios, el acceso a la justicia, el fortalecimiento organizativo y el desarrollo propio.

Justamente como respuesta a esas situaciones de vulneración de derechos humanos y violaciones al derecho internacional humanitario, en el año 2009 la Corte Constitucional emite el Auto 004, que *“ordena la adopción de medidas de protección a los derechos de las personas y pueblos indígenas víctimas del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado por esa Corporación en la Sentencia T-025 de 2004.*

La Corte resaltó que “los indígenas son uno de los grupos poblacionales más frágiles y excluidos dentro de los grupos vulnerables y que están en riesgo de extinción física y cultural, por diversas causas asociadas al conflicto armado, por lo cual son merecedores de protección constitucional reforzada²⁷⁴.”

²⁷¹ De conformidad con la organización Nacional de indígenas –ONIC-, en el país hay 106 pueblos indígenas

²⁷² En muchos territorios indígenas además de estos factores, se presentó la presencia de colonos provenientes de otras regiones del país, fenómeno que causó y sigue provocando diversos conflictos, entre pueblos indígenas y colonos, en particular por el uso y tenencia de la tierra, generando posteriores conflictos.

²⁷³ Eso generó graves problemas de seguridad alimentaria, poniendo en alto riesgo derechos fundamentales de la población como la vida, la integridad personal, la salud, y la pervivencia misma de los pueblos indígenas.

²⁷⁴ Se observa que estos 34 pueblos indígenas protegidos se caracterizan por mantener culturas milenarias y diversas, y formas lingüísticas propias. Cada uno de ellos se comunica a través de su propio idioma, a excepción de pueblos como el Kankuamo, que debido al proceso de aculturación a que ha sido sometido perdió su lengua de origen. Igualmente, presentan especificidades en los usos y costumbres, en los procedimientos utilizados para la caza, la pesca, el marisqueo, la siembra de la tierra, en su dieta alimenticia y en su relación con el ambiente y recursos naturales presentes en sus territorios. Informe Defensorial seguimiento a

Específicamente se dieron órdenes en dos sentidos: (i) diseño e implementación de un Programa de Garantía de los Derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento y (ii) formulación e inicio de la implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para 34 pueblos identificados en el Auto.

En los 86 pueblos indígenas reconocidos en Colombia, que están ubicados en 27 departamentos (228 municipios) de conformidad con el censo nacional del año 2005, hay 1.378.884 personas (3.28% del total de la población nacional) que pertenecen a comunidades de los diferentes pueblos indígenas. De esta población el 14% está registrada en el RUV como víctimas del desplazamiento forzado, observándose que los indígenas más afectados por el conflicto armado y sus factores conexos (Auto 004 de 2009), están especialmente situados en los departamentos de Amazonas, Putumayo, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, La Guajira, Guaviare, y los de las regiones de la Sierra Nevada de Santa Marta, Andina y del Urabá.

La Corte Constitucional con la emisión del Auto 004 de 2009 protegió 34 pueblos que consideró que estaban en riesgo físico y cultural; con posterioridad, en los Autos de seguimiento a este Auto se protegen otros pueblos indígenas, en materia de prevención y atención al desplazamiento.

Las 198.470 personas indígenas incluidas en el RUV, casos familiares y/o individuales señalan proceder de territorios indígenas de Casanare, Cesar, Córdoba, Chocó, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Putumayo. Algunos de estos departamentos coinciden con algunos departamentos de las víctimas indígenas protegidas por órdenes jurisprudenciales (el Auto 004 de 2009 y posteriores) para pueblos indígenas en vía de extinción física y cultural, a excepción de Amazonas, Vaupés, Caquetá, Guainía.

La Defensoría del Pueblo en relación a los incumplimientos a las distintas órdenes en materia de población indígena en situación de desplazamiento forzado, y a la persistencia del estado de cosas inconstitucional para esta población; ha informado sobre el cumplimiento de las órdenes y las situaciones de riesgo que afrontan los pueblos indígenas declarados como pueblos en riesgo de desaparición por causa del conflicto armado interno y protegidos con las órdenes del Auto 004 de 2009 y otros Autos de seguimiento.

Durante el 2017 la Defensoría del Pueblo²⁷⁵ tuvo conocimiento sobre la situación de 13 pueblos indígenas en la jurisdicción de las siguientes Defensorías Regionales, así:

las órdenes del Auto 004 de 2009, "Pueblos Indígenas Víctimas de la violencia en el Marco del conflicto armado" año 2016, página 6.

²⁷⁵ En información remitida por 20 Defensorías Regionales, sobre la situación de diferentes poblaciones en situación de desplazamiento forzado y/o en riesgo de serlo.

Tabla 8. Pueblo indígena Embera-Katio

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Antioquia Urrao	Las diferentes situaciones de orden público en territorios pertenecientes a las comunidades indígenas, desde el año 2015 los llevaron a asentarse en un sector denominado Amburá, al interior de su propio resguardo. El retorno se adelantó por iniciativa de la comunidad, sin acompañamiento de la Unidad de Víctimas. Desde entonces las ayudas han sido entregadas sin continuidad.
Antioquia – Urrao Comunidad es la Cristalina y Juntas desde 2013 se desplazaro n a este municipio	Por amenazas contra la vida, integridad, seguridad y libertad por parte de grupos al margen de la ley; ambas comunidades en la actualidad se encuentran en condiciones de hacinamiento La Cristalina se encuentran una vivienda de su propiedad en condiciones de hacinamiento (más de 150 personas entre adultos y niños), y las Juntas habitan diferentes viviendas, encontrándose en situación de hacinamiento; algunas familias se desplazan a otros municipios a ejercer la mendicidad - Durante los primeros 6 meses del año 2017 no recibieron la ayuda humanitaria componente alimentos por parte de la UARIV. - Los niños de la comunidad Juntas, a pesar de que hay un docente contratado por ASOREWA, durante el 2017 no han recibido clases, porque aún no han sido ingresados al SIMAT en el municipio de Quibdó.
Antioquia Nuquí Yucal y Boca de Agua	Enfrentamientos entre los grupos armados del ELN Y AGC, afectando a las comunidades Emberá Dobidá de Yucal y Boca de Guadua de los ríos Panguí y Gella en el Océano Pacífico y en el Bajo Baudó en las comunidades de Puerto Samaria y Puerto Emberá del Rio Pavasa que desemboca el rio Baudó.
Antioquia Nuquí	Comunidad de Boca de Guadua. Siembra de minas antipersona en los caminos y sitios de trabajo, lo que dejó heridos a un estudiante de la Institución Educativa Thearate de Panguí y a un joven de la comunidad.
Antioquia Dabeiba	Hay tranquilidad en los resguardos, sin presencia de grupos armados ilegales. Sin embargo reportan la presencia de cultivos ilícitos en la mayoría de los resguardos.
Antioquia Frontino	Históricamente la guerrilla de la Farc-ep, ha estado en esta zona, con el proceso de dejación de armas la población ha quedado libre de control social, razón por la cual los grupos armados ilegales pos desmovilización

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
	han tratado de tomar posesión de ellas ²⁷⁶ , ya que esta zona se ha constituido en corredor estratégico y, además hay cultivos ilícitos y minería.
Córdoba	Comunidades Río Sinú y Río Verde. Tránsito de actores armados por el territorio de los resguardos (que implica el riesgo de enfrentamientos con interposición de población civil), la estigmatización de la población indígena por parte de los distintos actores armados como colaboradora tanto de la guerrilla como del Ejército, presiones de los grupos armados sobre las autoridades indígenas en relación con su trabajo comunitario, amenazas y asesinato de varios indígenas, desplazamiento forzado y accidentes por minas antipersonal Prohibición del tránsito por algunas zonas por el alto riesgo de accidentes como son: los caminos de Kachichí hacia Karakaradó; de Beguidó a Mongaratatadó, la Quebrada Sabá y las montañas que rodean a Beguidó que afecta la seguridad alimentaria de la comunidad que depende de la caza, la pesca y la agricultura concesión para actividades mineras.
Magdalena Medio	Puerto Berrio (Antioquia)²⁷⁷ - Puerto Boyacá (Boyacá): A los indígenas: (i) no se les garantiza el derecho a la etnoeducación a los niños de esta comunidad; (ii) los productivos para su sostenibilidad, no son acorde con sus usos y costumbres; (iii) les es difícil vender las artesanías en chaquira (como pulseras, pecheras), las cuales comercializan en Puerto Boyacá, Medellín, la Dorada y Puerto Berrio, a un precio que les de ganancias; (iv) las entidades promotoras de salud no prestan una atención especializada, ni diferencial en salud a la comunidad, manifiestan que tienen atención médica domiciliaria cada dos meses.

²⁷⁶ Han realizado varios intentos por ingresar y posesionarse en la cabecera corregimental de Murry, sin conseguirlo; situación que pone en grave riesgo tanto a la comunidad indígena como campesinos que habitan.

²⁷⁷ Tomado del informe defensorial Informe Defensorial Derechos Humanos de la población indígena embera katio, chamí y zenú en situación de desplazamiento forzado ubicada en la jurisdicción de la Defensoría Regional del Magdalena Medio 2017, págs., 32 y 33.

Tabla 9. Pueblo indígena Embera-Dobidá

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Chocó	Resguardos de El Brazo, en Bahía Solano y en comunidades de Puerto Indio, Jurubirá y la Loma. Desde mediados de agosto más de 200 hombres del grupo AGC caminan por los territorios de los resguardos. Las Autoridades del Estado tienen conocimiento de esta situación.
Chocó Juradó	Comunidad Santa Marta El 16 de agosto pasaron actores armados del ELN por la comunidad de Santa Marta diciendo que el paso por caminos hacia Jurado estaba minado y que iban a sembrar minas antipersonales en los alrededores del Casco urbano del municipio. Allí se han presentado enfrentamientos entre el ELN y la Armada Nacional.
	Resguardos Puadó, Matarè, la Lerma y Terdó, comunidad de Puerto Olave, en el rio San Juan: el 20 de agosto del año 2017, a la 1: 45 pm se presenta un enfrentamiento entre tropas de la infantería de la marina de la fuerza armada colombiana y el ELN a 700 mts., de la comunidad.
Chocó	Durante el enfrentamiento y en medio del fuego cruzado quedaron atrapados dos indígenas de la comunidad, quienes habían salido a cargar unos guayacanes (material de Construcción para viviendas) por el sector donde se presentó el combate, de inmediato la infantería de marina, retiene injustamente a los hermanos: José Aladino Guatico Chocho y Quintero Guatico Chocho, ambos de la comunidad de Puerto Olave, quienes son tildados como guerrilleros del ELN y llevados a la instalación de la unidad MILITAR PAPF ARC. Mario Alonso Villegas García, que opera sobre el rio San Juan, gracias a la oportuna intervención de la guardia Indígena, autoridades locales y regionales se pudo liberar a los dos.
Chocó	Bajo Baudó – Pizarro Para el 16 de agosto se reportó el reclutamiento de 2 jóvenes indígenas.
Chocó	Novita, Tigre Montería Junio de 2017, fueron reclutados dos niñas y un niño con edades de 8, 13 y 14 años. Por presión de las comunidades y de sus cabildos el ELN devolvió a dos de ellos. Todavía sigue en poder de la guerrilla la niña de 14 años

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Chocó Riosucio	Quiparadó la loma y Juuin dur 22 de agosto: enfrentamiento entre ELN y AGC en medio de las comunidades hecho deja como resultado el asesinato de una joven de 22 años, madre de 3 hijos todos menores de 6 años de edad. Presentándose pánico, terror y desplazamiento; algunas mujeres huyeron desplazadas con sus niños y niñas a un lugar llamado la Isla, allí permanecen aproximadamente 18 mujeres y 30 niños, sin alimentos, esperando llegar a Riosucio; pidiendo a gritos un corredor humanitario que les permita salvar sus vidas porque hay retenes armados que impiden su libre movilidad. Estos armados están utilizando a la población indígena como escudos humanos.
Chocó Bojayá	Resguardo Opogadó Dobida: en junio de 2017 se presentó reclutamiento forzado de una menor de 17 años por parte del grupo ELN.
Chocó Bojayá	Comunidad de Pichindé y comunidad de Juin Dur Se han presentado accidentes con minas antipersona, 20 de marzo, 1 persona y 11 de julio 1 persona.
Chocó	Alto Andagueda Resguardo Tahamí, Comunidad de Aguasal El Ejército Nacional ha ingresado al territorio del resguardo sin la previa autorización de las autoridades, durante la noche y totalmente camuflados, con pasamontañas que les cubren el rostro y con prendas que los confunden con integrantes de la guerrilla; dichos militares se despojaban de los pasamontañas y brazaletes al abandonar los límites de la comunidad de Aguasal.
	Resguardo Tahamí Para la población de este resguardo se tiene que: (i) continúa con la explotación de la minería de veta continua implementándose en el resguardo, lo que implica que las comunidades indígenas mantengan una relación comercial con comerciantes privados asentados en los departamentos de Risaralda y Antioquía. Situación que desestimula la soberanía territorial y la sostenibilidad alimentaria por las relaciones de sujeción a las que se ven abocados los indígenas (insumos químicos, maquinaria, venta del mineral extraído), y la pérdida de dinamismo en los proyectos productivos, pues los indígenas se concentran en la explotación minera, abandonando los cultivos.

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas						
	(ii) Frente al cumplimiento de Auto 07 de 2014 del Andágueda: los programas de Prosperidad Social, específicamente Familias en su Tierra (FEST) y Red de Seguridad Alimentaria (RESA); la ayuda humanitaria se entregó 2 veces, situación que obliga a las familias que acogen a los retornados a subsidiar el incumplimiento estatal, y a multiplicar las raciones de alimentos al interior de los núcleos familiares extensos; el puesto de salud trabajan dos enfermeros, un médico general, un bacteriólogo, un odontólogo y un enfermero auxiliar, pero su permanencia no es estable, pues cada quince (15) días se desplazan hacia otro de los puestos, evidenciando la insuficiencia del personal asignado para la prestación de los servicios de salud.						
Chocó Alto Andagueda	(iii) los niños retornados no están sisbenizados y los censos están sin actualización; la estructura física de la institución educativa representa un riesgo inminente, los niños estudian en el suelo, no hay material didáctico, no hay energía, hay una planta pero no hay gasolina, para prender los computadores los padres reúnen dinero para comprar algo de gasolina en Santa Cecilia; los procesos de saneamiento de predios en el resguardo no se han cumplido. Otros factores de riesgo reportados por los profesionales de terreno para esta población son: <table border="1" data-bbox="475 1150 1377 1518"> <tr> <td data-bbox="475 1150 678 1329">Amenazas</td><td data-bbox="678 1150 1377 1329"> Contra la vida del guardia mayor del resguardo La Albania a causa de amenazas por impulsar procesos de defensa territorial que afectan a grupos armados ilegales que trafican estupefacientes en la zona. Contra el alcalde de Marmato, la exgobernadora de la parcialidad de Cartama, los líderes de ASOMITRAMA²⁷⁸. </td></tr> <tr> <td data-bbox="475 1329 678 1455">Atentados</td><td data-bbox="678 1329 1377 1455"> Al ex gobernador del asentamiento Dachijoma, cuatro disparos que recibió días después de insistir en la protección de su comunidad frente al tráfico y consumo de estupefacientes. </td></tr> <tr> <td data-bbox="475 1455 678 1518">Asesinatos</td><td data-bbox="678 1455 1377 1518"> Del dirigente minero Fernando Salazar, del resguardo Cañamomo </td></tr> </table>	Amenazas	Contra la vida del guardia mayor del resguardo La Albania a causa de amenazas por impulsar procesos de defensa territorial que afectan a grupos armados ilegales que trafican estupefacientes en la zona. Contra el alcalde de Marmato, la exgobernadora de la parcialidad de Cartama, los líderes de ASOMITRAMA²⁷⁸.	Atentados	Al ex gobernador del asentamiento Dachijoma, cuatro disparos que recibió días después de insistir en la protección de su comunidad frente al tráfico y consumo de estupefacientes.	Asesinatos	Del dirigente minero Fernando Salazar, del resguardo Cañamomo
Amenazas	Contra la vida del guardia mayor del resguardo La Albania a causa de amenazas por impulsar procesos de defensa territorial que afectan a grupos armados ilegales que trafican estupefacientes en la zona. Contra el alcalde de Marmato, la exgobernadora de la parcialidad de Cartama, los líderes de ASOMITRAMA²⁷⁸.						
Atentados	Al ex gobernador del asentamiento Dachijoma, cuatro disparos que recibió días después de insistir en la protección de su comunidad frente al tráfico y consumo de estupefacientes.						
Asesinatos	Del dirigente minero Fernando Salazar, del resguardo Cañamomo						

²⁷⁸ Estas amenazas se presentan en el marco del pronunciamiento definitivo de la Corte Constitucional frente a los amparos administrativos y solicitudes de desalojo por parte la compañía minera Gran Colombia Gold, en el cual ordena la suspensión del desalojo de la mina Villonza y ampara el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas del municipio

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas	
	Tortura	De un joven indígena en el resguardo La Albania, al parecer por grupos armados ilegales que ejercen control del tráfico de estupefacientes en las rutas que abarcan el Bajo Occidente, especialmente el grupo armado conocido como La Cordillera, que ejerce una importante influencia en la ciudad de Pereira. Esta comunidad indígena es objeto de Medida Cautelar por parte de un Juez de Restitución de Tierras.
	Intimidaciones	Al alcalde del municipio de Marmato. El burgomaestre ha sido señalado públicamente por parte de algunas autoridades regionales, como uno de los principales opositores frente a los amparos administrativos impulsados por la compañía aurífera para el cierre de dicha mina.
(iv) En el proceso de retorno de 8 familias (de Antioquia) sólo recibieron de ayudas Humanitarias en noviembre y diciembre de 2016, las personas que retornaron están viviendo en casas de familiares, poniendo en vulnerabilidad a los núcleos familiares retornados y receptores.		

Tabla 10. Pueblo indígena Embera Chamí

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Caldas	Además de las situaciones generadas por las causas estructurales y conexas al conflicto armado, los resguardos cuentan con presencia de grupos de personas posiblemente armadas y la circulación de panfletos y restricciones a la movilidad en los resguardos indígenas de San Lorenzo, Cañamomo-Lomaprieta y Escopetera Pirza, e igualmente son objeto de medidas cautelares.
Riosucio, Supia	
	En estos municipios la transformación de las dinámicas territoriales como consecuencia del auge minero e intereses confluyentes en torno a la actividad minera, tales como la solicitud de títulos por grandes compañías auríferas, así como otras actividades de explotación como la extracción de madera ²⁷⁹ , afecta especialmente los derechos territoriales y culturales a la población indígena Embera Chamí (Los resguardos de San Lorenzo, Cañamomo, La Montaña y Escopetera Pirza; así como en las parcialidades La Trina, Cauromá y Cartama).
Caquetá	Se ha venido presentando presencia y accionar de la disidencia del frente primero de las FARC.

²⁷⁹ Ver Informe de Riesgo No 032-14 A.I. Riosucio y Supía y Nota de Seguimiento No 010-16.

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Magdalena Medio Puerto Boyacá	Puerto Boyacá²⁸⁰ (i) viven en predio abandonado, en serias situaciones de insalubridad, hacinamiento, en cambuches improvisados alrededor de la casa principal; se proveen de agua con una manguera colectiva, en las visitas estaban sin energía eléctrica y no se cuenta con saneamiento básico; (ii) el acceso a la educación para 12 niños que estudian la primaria van a la escuela rural, que desarrolla educación tradicional, es decir no se garantiza el derecho a la etnoeducación a estos niños; (iii) en materia de salud, acceden a la EPS del municipio, y son atendidos como población vulnerable; (iv) no han podido acceder a planes y/o programas para la sustentabilidad alimentaria, porque el sitio donde están asentados no tiene las características de ruralidad que les permita cultivar y sembrar para el autoabastecimiento, y tampoco se les atiende como población víctima del desplazamiento forzado. Lo que conlleva a que estén sin una autoridad propia, perdida de su identidad cultural (a pesar que en esta comunidad hay un docente etnoeducador), utilización de la práctica de la mendicidad para subsistir y conseguir recursos para la compra de algunos alimentos. Desde la alcaldía no se ha retomado el tema de los retornos y reubicaciones
Magdalena Medio Puerto Parra (Santander)	El municipio les hace entregas de apoyos para unidades productivas relacionadas con el auto sostenimiento y producción de seguridad alimentaria a partir del uso de sus tierras, pequeños proyectos pecuarios y agrícolas que sin embargo no se ajustan a los usos y costumbres de la población indígena y no cuentan con el acompañamiento y seguimiento técnico que lograra sostenibilidad para atender esta población indígena. No se evidencia que se adelanten acciones tendientes al fortalecimiento de sus prácticas de medicina tradicional, al rescate y fortalecimiento de su identidad cultural, por el contrario la población es sometida al sistema educativo de la sociedad mayoritaria, y que como ya se dijo, socaba el acceso efectivo a sus derechos²⁸¹.

²⁸⁰ Tomado del informe defensorial Informe Defensorial Derechos Humanos de la población indígena embera katio, chamí y zenú en situación de desplazamiento forzado ubicada en la jurisdicción de la Defensoría Regional del Magdalena Medio 2017, pág., 35.

²⁸¹ Informe defensorial derechos humanos de la población indígena embera katio, chamí y zenú en situación de desplazamiento forzado ubicada en la jurisdicción de la Defensoría Regional del Magdalena Medio, diciembre de 2017, pág. 37.

Tabla 11. Pueblo indígena Wounaan

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Chocó	Litoral del San Juan - Comunidad Taparalito El 17 de julio de 2017 se da el confinamiento de 900 indígenas.
Chocó Río Sucio comunidad Quiparadó	Se conoce de accidente con mina antipersonal activando la ruta de atención, así como de la persistencia del conflicto al interior de los territorios étnicos, lo que ocasiona que se fomente el desplazamiento forzado.
Chocó	Comunidad de Puerto Pizarro amenazas a 34 miembros de esta comunidad.
Valle del Cauca ²⁸²	Del Bajo San Juan (Frontera del Valle y Choco) Amenazas y enfrentamientos entre diferentes actores armados que han causado, desplazamientos, confinamientos y limitaciones a la movilidad. Se encuentran en crisis humanitaria, por eventos de desplazamientos masivos, confinamiento y limitaciones a la movilidad derivados de confrontaciones armados entre la guerrilla del ELN, el ejército, auto defensas Gaitanistas de Colombia y otros actores armados. Este caso también se presenta en la comunidades étnicas ubicada sobre el rio San Juan zona del litoral Pacífico entre los departamentos del Choco y Valle del Cauca, en la comunidad de indígenas se vio afectada por el copamiento de las zonas de las FARC por parte del ELN y paramilitares quienes vienen realizando acciones de confinamiento, de desplazamiento forzado, homicidios, extorsiones y despojo.

²⁸² Según lo informado por los Defensores Comunitarios, en los municipios ubicados en las estribaciones de la cordillera occidental, Riofrio, Trujillo, Bolívar, el Dovio, Versalles se presentaron desplazamientos individuales y otros hechos victimizantes como consecuencia de acciones desarrolladas los grupos armados pos-desmovilizados que controlan rutas de narcotráfico que conectan con el departamento del Choco para acceder a la costa pacífica.

Tabla 12. Pueblo indígena Jiw

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Meta Mapiripán Mocuare: Sector Mocuare	Pérdida de territorio, Amenazas, Confinamiento, desplazamiento forzado; falta vivienda digna y agua potable. Consumo Sustancias Psicoactivas. Resguardo con MAP, MUSE. Resguardo con cultivos ilícitos y uso obligado con mano de obra. Barranco Ceiba, Laguna Arahuate, Caño Mocuare, Asentamiento laguna Barajas, y la reserva de Caño Ceiba -rio Guayabero.
Meta Puerto Concordia	Caño La Sal: Sectores Santa Rita, Caño Guio, Villa Nueva, La Yé, Tayrona y Centro Sal. Pérdida de territorio, amenazas, confinamiento, desplazamiento forzado, falta agua potable, falta seguridad alimentaria, consumo sustancias psicoactivas.
Meta Mapiripán	Zaragoza: Sectores 1, 2 3, 4, 6, 7, se presentan amenazas; desplazamiento forzado; carencia de territorio propio; falta de vivienda; agua potable y seguridad alimentaria; consumo sustancias psicoactivas y licor.
Meta Puerto Gaitán	Corozal Tapajo: Sector Corozal Dos. Carencia de Territorio. Problemas con comunidades receptoras (conflictos intraétnicos).
Meta Puerto Concordia	Luna Roja: Sectores Path, Laman y Luna Roja Alto Limitado territorio, falta constitución de resguardo, sin vivienda digna, agua potable y seguridad alimentaria. Consumos sustancias psicoactivas y licor
Meta Puerto Concordia	Casco Urbano barrio Porvenir y Albergue Puesto Salud Pérdida de Cultura; falta de territorio. Consumo de sustancias psicoactivas y licor, prostitución en NNAJ.
Guaviare ²⁸³ San José del Guaviare	Barrancón: Sectores Pipirera, Marulla, Escuela, Libertad, Laman, Palmeras, Barranco Colorado y Mocuare. Limitado territorio. Falta de vivienda digna, agua potable y limitantes en seguridad alimentaria. Consumos sustancias psicoactivas y Licor.

²⁸³ En general el departamento de Guaviare en la vigencia 2017 tuvo presencia y copamiento del territorio abandonado por las FARC – ep por integrantes de los frentes disidentes 1 y 7. Persistencia en economías de bonanza como única alternativa económica viable. Así como presencia de actores asociados a los Grupos Armados Pos desmovilización de las AUC. Persistencia en los cobros de extorsión a comerciantes, ganaderos, taxistas, citaciones a reuniones a los presidentes de las JAC, amenazas de reclutamiento de niños, niñas, Jóvenes. Emergencia de nuevas problemáticas asociadas a la acumulación de tierra en pocas manos, disputas por territorio, empobrecimiento, violencia. Aumento desmedido de la deforestación. 6.091 ha. 2016 y de la minería ilegal (Coltán – oro).

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Guaviare San José del Guaviare	La Fuga: Sector Fanas. Limitado territorio, pérdida de territorio. Falta de vivienda digna, agua potable y limitantes en seguridad alimentaria.
Guaviare San José del Guaviare	La María: Sector La María Limitado territorio. Limitantes en seguridad alimentaria.
Guaviare San José del Guaviare	Barranco Ceiba: Sectores La Playa, Laguna Araguato y Barrancón Alto. Pérdida de Territorio. Resguardo con MAP, MUSE. Resguardo con cultivos ilícitos y uso obligado con mano de obra, amenazas, muertes selectivas, desplazamiento forzado. Falta de vivienda digna y agua potable.
Guaviare San José del Guaviare	Barranco Colorado: Sector Barranco Colorado Perdida de territorio, resguardo con MAP, MUSE. Resguardo con cultivos ilícitos; amenazas, muertes selectivas; desplazamiento forzado; falta de vivienda digna y agua potable.
Guaviare San José del Guaviare	Albergue Casa Indígena Por la inadecuada atención, los indígenas desplazados en la casa indígena se retornaron sin acompañamiento.
Auto 173	Las instituciones no planificaron trabajo para el cumplimiento de las órdenes y en especial para el Plan Provisional Urgente de reacción y contingencia. Se reiteran las conclusiones señaladas en el informe presentado a la Corte constitucional en el mes de octubre de 2017: • Hace más de 20 años se tiene conocimiento de que diferentes actores (grupos armados ilegales, terratenientes, colonos) desplazaron del territorio a los pueblos indígenas jiw y nukak y a la fecha: (i) no se ha procedido a la restauración de los recursos forestales afectados (por parte de las entidades oficiales que tienen a su cargo funciones de vigilancia y restauración del medio ambiente), (ii) no se ha expulsado del territorio a los invasores (actores armados, colonos y narcotraficantes), esto constituye para el caso de los pueblos indígenas una amenaza contra el derecho fundamental a la vida, que se ha pretendido proteger por la Corte Constitucional para evitar el etnocidio de estos pueblos, sin resultados positivos. • La no garantía de: (i) el goce efectivo del derecho al territorio, (ii) el estar sometidos a procesos forzados de sedentarización y (iii) la falta de seguridad alimentaria, ha conducido a que los indígenas nukak y jiw pierdan elementos de su identidad cultural propia (en las nuevas generaciones se evidencia que hay desprecio por los sabedores de estos pueblos) y prácticas tradicionales culturales (de pervivencia, medicina tradicional) y de subsistencia; además se ven abocados a nuevas

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
	problemáticas de la sociedad mayoritaria²⁸⁴, como el consumo y dependencia de sustancias psicoactivas entre niños, niñas, hombres y mujeres (bazuco, mariguana, bóxer y gasolina) para calmar el hambre; se ha visto incrementada la prostitución y violencia sexual contra las mujeres y niñas, el alcoholismo en población adulta²⁸⁵ y la mendicidad. • La falta de coordinación y articulación nación territorio y de las instituciones del SNARIV del nivel local, sigue siendo un impedimento para la garantía de goce efectivo o restablecimiento de derechos de los pueblos indígenas jiw y Nukak.
Auto 173	• Los informes institucionales se presentan a partir de la respuesta coyuntural; pero en la realidad no se ha cumplido, ni garantizado el goce efectivo de los derechos a: (i) el agua potable y saneamiento básico; (ii) la seguridad alimentaria para todas las comunidades de resguardos y asentamientos; (iii) la etnoeducación a partir de planes y currículos concertados y aprobados con las comunidades; (iv) salud propia desde la garantía requerida por los pueblos jiw y nukak (de ser atendidos desde la Red Pública) y no desde la EPS, (v) vivienda digna y diferencial para el 100% de las familias jiw y nukak desde modelos de construcción propios, que sean identificados y propuestos por cada pueblo. • La institucionalidad no adelanta acciones integrales, coherentes, oportunas y suficientes, tendientes a garantizar los derechos humanos y dando cumplimiento a la premisa de garantizar la pervivencia físicas y cultural de estos dos pueblos. • En el marco de la implementación del capítulo étnico del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, es preocupante que, para estos pueblos indígenas declarados en peligro de exterminio físico y cultural, la institucionalidad no adelanta procesos pedagógicos informando el contenido y alcance de este capítulo, por el contrario en los espacios en los que se reúnen estos pueblos el Ministerio del Interior los atiborra con la oferta de las instituciones que tienen a cargo los PDTs y PNIS.

²⁸⁴ Se ha generado anomia, en términos del desconocimiento del territorio por los niños, niñas y jóvenes que han nacido fuera del resguardo, estas generaciones conocen los cascos urbanos y caseríos de los municipios donde han crecido.

²⁸⁵ Como se mencionó en el informe entregado el 14 de diciembre de 2016, a estos nuevos escenarios de salud pública “y ha conllevado a que en estos pueblos se implementen conductas como las de golpear a las mujeres y violencia intrafamiliar, cuando se ha demostrado que esto no hace parte de la cultura Jiw, ni Nukak”.

Tabla 13. Pueblo indígena Nukak

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Guaviare San José del Guaviare	Pese a las diferentes estrategias gubernamentales para controlar los cultivos de coca y la presencia de las Farc y de las estructuras paramilitares en esta región del país, estas no han sido satisfactorias, pareciera que los esfuerzos se han perdido y, por el contrario en el nuevo escenario de paz.
	Resguardo y Reserva Nukak, con dos asentamientos: Costeñita y Cuamare: Amenazas y confinamiento; desplazamiento forzado. Limitantes de servicios de salud y educación, consumo Sustancias Psicoactivas Asentamientos de población Desplazada por fuera del resguardo en Zona de Reserva Campesina o Reserva Forestal. Agua Bonita, Capricho, Puerto Flores, Charras, Guanapalo, Caño Maku, Makusito, Caño Seco, Tomachipán en municipio de San José y Tierra Alta en municipio El Retorno.
Guaviare San José del Guaviare	Población Desplazada. Limitantes de garantía de volver al Resguardo como parte fundamental de su pervivencia física y cultural. Limitantes de poder acceder a la seguridad alimentaria propia. Falta de vivienda digna y diferencial con agua potable. Limitantes de acceso a materias primas para artesanías lo que lleva a una pérdida progresiva de su cultura. Alto nivel de consumo Sustancias Psicoactivas e inicios de consumos de licor, con camino hacia la prostitución en menores y jóvenes. Falta de garantías para la etnoeducación, aun existiendo un proceso inicial en formación de docentes Nukak.
Auto 173	Las instituciones no planificaron trabajo para el cumplimiento de las órdenes y en especial para el Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia. Igual que para el pueblo jiw.

Tabla 14. Pueblo indígena Sikuani

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Meta Mapiripán	Caño Ovejas: Sectores Corocito, El Olvido y Betania. Pérdida de Territorio, amenazas, desplazamiento forzado, falta vivienda digna y agua potable. Limitantes de seguridad alimentaria propia y diferencial.
Meta Mapiripán	No han requerido Plan Retorno o Reubicación de sus comunidades. Ha tramitado solicitud Medidas Cautelares con acompañamiento y apoyo URT para saneamiento y ampliación de resguardo. Aceptada demanda de ampliación de territorios ancestrales, en proceso, pendiente fallo.
Meta Mapiripán	Caño Jabón: En desplazamiento periférico, asentamiento casco urbano Puerto Alvira, municipio Mapiripán Comunidades La Cristalina y Morichal: Pérdida de Territorio, amenazas e intimidaciones. Desplazamiento forzado. Falta de vivienda digna y agua potable. Falta Seguridad Alimentaria propia y diferencial. Por contexto en la zona ha presentado limitantes de seguridad para Plan Retorno, aun siendo colindante el resguardo y caserío Puerto Alvira. A UARIV se le ha solicitado trabajar el Plan Retorno, pero previo al desminado del mismo.
Meta Puerto Gaitán	Inspección del provenir Asentamiento Indígena del Porvenir Meta-ASEINPOME ²⁸⁶ Amenaza de masacre contra la comunidad y desplazamiento 28 de agosto de 2017, por parte de actores no identificados

²⁸⁶ Desde el 2015 el pueblo indígena Kubeo- Sikuani se acento en lo que son sus predios ancestrales en El Porvenir, de los cuales fueron desplazados por la colonización y violencia de los años 40's y 50's, desde su retorno (2015) han recibido sistemáticamente amenazas y atentados.

Tabla 15. Pueblo indígena Siona

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Putumayo Puerto Leguízamo	Comunidades de los resguardos siona Buena Vista, Santa Cruz de Piñuña Blanco y el cabildo Santa Elena. Actores armados ilegales: (i) desconocen y usurpan el rol político y social que ejercen las autoridades tradicionales indígenas, resquebrajado su tejido y cohesión social, constriñéndoles permanentemente a adoptar doctrinas y concepciones que pugnan con su cosmovisión sobre el territorio y los recursos naturales. (ii) Regulan de manera inconsulta las actividades tradicionales de caza y pesca, vigilan y controlan los desplazamientos de la población desde y hacia las cabeceras de los corregimientos, e inspecciones y poblados urbanos circunvecinos.
Putumayo Puerto Leguízamo	(iii) Desconocen su autonomía para intervenir en iniciativas estatales como las referidas a la participación en beneficios de explotación de hidrocarburos o designación de los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones, para Resguardos Indígenas – SGPRI (Ley 715 de 2001). (iv) Intimidan y amenazan mediante mensajes escritos y verbales a los dirigentes para que acaten sus orientaciones y rechacen cualquier iniciativa de organización comunitaria que no consulte sus propósitos e intereses políticos y económicos. Aunado a escenario de riesgo se encuentra que la ANLA otorgó las Licencias ambientales: Resolución 0686 del 19 de abril de 2007, por la cual se otorga Licencia Ambiental – LA a la empresa ECOPETROL, Resolución 2531 del 15 de diciembre de 2009, por la cual cede la licencia ambiental a favor de la sociedad AMERISUR EXPLORACION COLOMBIA LIMITADA, otorgando Licencia Ambiental Global al Proyecto y la Resolución 107 del 22 de noviembre del 2011 que modifica la Resolución 2531 de 2009, todas para el proyecto “Área de interés Exploratoria Platanillo”, vulnerando el derecho fundamental a la consulta previa que debe garantizarse al Pueblo Siona, constituyéndose en una de las primeras afectaciones.

Tabla 16. Pueblo indígena Zenú

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Magdalena Medio ²⁸⁷ Bolívar Montecristo y	La Defensoría tiene conocimiento de asentamientos de indígenas Zenú en situación de desplazamiento forzado, en municipios diferentes a los descritos en el documento “plan de salvaguarda zenú para Córdoba-Sucre dispersos”. Se trata de dos familias de indígenas Zenú, una en proceso de reconocimiento de cabildo en Montecristo (Bolívar) y otra en Barrancabermeja Santander (magdalena Medio), familias que se reconocen descender del pueblo Zenú de Córdoba- Sucre, pero que desconocen sus derechos como pueblos y como víctimas del conflicto armado de un pueblo indígena.
Santander Barrancabermeja (Magdalena Medio)	En ambos casos las familias se reúnen y viven en una habitación en hacinamiento, para sobrevivir se dedican a acudir a empleos informales para la subsistencia de las familias, se dedican al servicio doméstico, venta ambulante de productos agrícolas o artesanales dependiendo de la ubicación. Viven en una zona de alto riesgo; no tienen garantizado el derecho a la etnoeducación, como mecanismo que les permita recuperar sus usos y costumbres, cuentan con servicios básicos de salud de las EPS que les fueron asignadas al momento de declarar el desplazamiento forzado y ser incluidos en el registro único de víctimas; no han accedido a ningún plan o programa que garantice su sustentabilidad económica. En relación con la garantía del derecho a la atención como víctimas señalaron que los asociados a esta comunidad tienen cultivos de pan coger y se abastecen de sus alimentos y animales, la ayuda que reciben del ente territorial es la misma que reciben las víctimas de ola invernal para subsistir mientras pasa la urgencia o la eminencia de riesgo, no hay proyectos que les permitan mantener su sostenibilidad alimentaria.

²⁸⁷ Tomado del informe defensorial Informe Defensorial Derechos Humanos de la población indígena embera katio, chamí y zenú en situación de desplazamiento forzado ubicada en la jurisdicción de la Defensoría Regional del Magdalena Medio 2017, pág., 40.

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Bolívar Cartagena María la Baja	En este departamento²⁸⁸ las personas pertenecientes a pueblos indígenas en situación de desplazamiento forzado se han constituido en cabildos indígenas, han sufrido en algunos casos dos y más desplazamiento forzados, con lo que su calidad de vida se ha visto desmejorada debido a las transformaciones sufridas en las actividades productivas que deben ejercer en los nuevos territorios donde se encuentran ubicadas, tienen acceso a programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, pero sin el enfoque étnico que responda a una atención diferenciada, igual sucede con la garantía del derecho a la etnoeducación, por ejemplo, los cabildos La Pista y Nuevo porvenir, ubicados en el municipio de María la Baja, reciben educación con un enfoque étnico pero en la cultura de comunidades negras, atendiendo a que la mayoría de la población de este municipio se considera afro. La Parcialidad Indígena Zenú, ubicada en la ciudad de Cartagena, y que hace parte del Cabildo Menor Indígena de Membrillal, ha manifestado su voluntad de reubicarse en el área urbana de la ciudad de Cartagena²⁸⁹, atendiendo a que se dedican a las actividades económicas de la venta de tinto, elaboración y comercialización de artesanías.

Tabla 17. Pueblo indígena Nasa

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Valle del Cauca	En Florida, Pradera y Jamundí tránsito de grupos armado no identificados y amenazas están siendo afectadas las comunidades indígenas Nasa y comunidades negras. La población indígena perteneciente al pueblo nasa, manifiesta haber visto grupos de hombres encapuchados en horas de la noche, otros en camiones, con uniformes, pero sin poder reconocer insignias que puedan relacionarlos con un grupo organizado. En los corregimientos de Pueblo Nuevo, La Rivera, La Diana, Los Caleños, Parraga, San Francisco, Santo Domingo y El Pedregal del municipio de Florida, en territorios donde se asientan comunidades campesinas y pueblos indígenas de los Resguardo Indígena Nasa Kwe'sx Kiwe, cabildo central de asentamientos Indígenas Kwes'X Kiwe Yû', cabildo asentamiento Indígena San Juan Páez, Resguardo Indígena El Triunfo

²⁸⁸ Según información reportada por la Defensoría Regional Bolívar (informe poblaciones).

²⁸⁹ Actualmente se encuentran ubicados en lugares de la ciudad de Cartagena que son considerados por las autoridades como de alto riesgo, por derrumbamiento. Han solicitado se les reubique de manera colectiva debido a que mantienen prácticas culturales y ancestrales, además de hacer parte de una asociación que se dedica a la comercialización del tinto y las artesanías.

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
	Cristal Páez, Resguardo Indígena Nasa Thä', refieren la presencia de nuevos actores armado no identificados
Valle del Cauca Dovio y Bolívar	Las comunidades indígenas del cañón de garrapatas, jurisdicción estos municipios se encuentran en riesgo por presencia de la guerrilla del ELN y grupos armados no identificados.
Cauca	Asociación de Cabildos Indígenas del norte del Cauca De acuerdo con el último informe de derechos humanos de esta asociación, a julio de 2017, las amenazas, los homicidios a líderes persisten. A esa fecha se informa que se han presentado 17 homicidios y 7 atentados contra comuneros indígenas nasa.
Casanare	Vereda la Calceta del municipio de Yopal Hay una familia nasa en situación de desplazamiento forzado, que se ubica en predio familiar privado y, están en proceso de reconocimiento de cabildo. En desarrollo de encuentro de la comunidad con instituciones se llegó a unos acuerdos: (i) alcaldía Municipal, Secretaría de Gobierno Departamental y Ministerio del Interior harán acompañamiento para la formulación del plan de vida del pueblo Nasa Yuwe; (ii) se iniciará con el proceso de reconocimiento del cabildo; (iii) el Ministerio del Interior buscará agilizar el proceso para el reconocimiento de esta comunidad indígena, una vez se entreguen los documentos por parte del cabildo y servirá de intermediario ante la Agencia Nacional de Tierras para el proceso de constitución de resguardo.
Caquetá zona rural de Florencia	Cabildo La Gaitana: tienen amplio territorio, pero su cultura está seriamente amenazada por falta de médicos tradicionales y espacios donde realizar los encuentros sagrados ancestrales. Además, es difícil que contraten maestros que orienten hacia la conservación cultural y de manera importante la lengua.

Tabla 18. Pueblo indígena Awá

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas	
Nariño	Además de las situaciones generadas por las causas estructurales y conexas al conflicto armado, “según las autoridades de los resguardos y territorios ancestrales asociados a las organizaciones ACIPAP, CAMAWARI y la UNIPA existen 13 grupos armados que vienen haciendo presencia en los territorios del departamento de Nariño y Putumayo generando temor y zozobra en las comunidades.	
	Lo que implica la ocurrencia de los hechos victimizantes antes descritos, entre los grupos armados se encuentran estructuras de grupos disidentes de las FARC-EP, la insurgencia del ELN, los grupos asociados a las estructuras del paramilitarismo” ²⁹⁰ . Esta presencia trae aparejada restricciones a la movilidad en los resguardos, así como:	
	Amenazas	Contra consejero mayor mientras se trata el tema de sustitución de cultivos de hoja de coca; contra gobernador del Resguardo La Brava por tratar el tema de la sustitución de cultivos de hoja de coca; contra tres consejeros de la UNIPA por parte de la guerrilla del ELN; contra la Consejera de Niñez y Juventud en su casa de habitación por parte de tres sujetos sin identificar; contra el gobernador del resguardo Tortugaña Telembí por ingresar con su escolta más allá del casco urbano del municipio de Samaniego, por parte de la guerrilla del ELN.
	Hostigamiento	Contra los Consejeros de Territorio y Fiscal de la UNIPA, el Gobernador del resguardo Tronquería Pulgande Palicito y líderes de los resguardos Inda Sabaleta, Tronquería Pulgande Palicito y Ñambí Piedra Verde cuando salían del resguardo Tortugaña Telembí a bordo de un vehículo asignado por la Unida Nacional de Protección, en la vía que del caserío de Betania conduce al casco urbano del municipio de Samaniego, por sujetos armados a bordo de motocicletas, al parecer integrantes o milicianos de la guerrilla del ELN; contra el Coordinador de Guardia de la Zona Telembí, cuando a las afueras de su vivienda en horas de la madrugada se hacen disparos, en el resguardo Ñambí Piedra Verde, con posterioridad un grupo de cuatro sujetos en la comunidad El Tronco de Piedra Verde, en la vía Junín-Barbacoas, hace averiguaciones por el Coordinador de la Zona Telembí, preguntando por sus números de teléfono y lugares donde puede ser ubicado, estos sujetos son

²⁹⁰ Informe del pueblo awá de Nariño y Putumayo a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025-04 Honorable Corte Constitucional, noviembre del 2017, pág. 23.

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas	
		integrantes de la guerrilla del ELN. En el territorio también hace presencia las Águilas Negras quienes también hostigan a los líderes indígenas del resguardo Nambí Piedra Verde impidiendo la movilidad en la vía Junín – Barbacoas en el sector Junín – Buenavista, de vehículos de servicio particular después de las siete de la noche.
	Asesinatos	Once (11) homicidios entre los cuales se cuentan dos menores de edad, dos más asesinados en una masacre (masacre de Llorente del 05 de octubre de 2017)
	MAP, MUSE o AEI	Una (1) víctima mortal menor de edad quien se encontraba fuera del resguardo Piedra Sellada. La existencia de dos (2) campos minados en los resguardos Piedra Sellada y Nambí Piedra Verde, los daños al territorio por la instalación y/o abandono de campos minados en las escuelas Piedra Verde en la comunidad del mismo nombre en el Resguardo Nambí Piedra Verde; y La Hondita en la comunidad del mismo nombre en el Resguardo Piedra Sellada
	Violaciones al territorio	Además de la presencia de grupo armado ilegal en los territorios de este pueblo los indígenas awá dan a conocer seis (6) violaciones al territorio: (i) por parte de la guerrilla del ELN quienes ingresan al Resguardo Hojal la Turbia quienes pretenden establecer campamentos al interior del territorio indígena; (ii) por parte de un helicóptero de la fuerza pública que sobrevuela comunidades del resguardo Hojal la Turbia; (iii) por un grupo de erradicadores de cultivos de hoja de coca ingresan al resguardo Inda Guacaray y erradican una hectárea de cultivos misma acción en la que agreden física y verbalmente a una familia Awá; (iv) por efectivos de la policía antinarcóticos y tropas del Ejército establecen un base campamentaria al interior del resguardo Piedra Sellada, en una zona definida por las comunidades y autoridades del resguardo como zona de conservación y sagrada, territorio ancestral, la cual talan varios árboles, matorrales y arbustos; (v) con la incursión de policía antinarcóticos en el territorio ancestral del resguardo Chinguirito Mira, el cual se solicitó en ampliación desde el año 2013, hechos que es denunciado en varios espacios donde se encontraba presente al fuerza pública y funcionarios del Gobierno central; (vi) el enfrentamiento entre actores armados al interior del resguardo Inda Guacaray en la comunidad Villa Hermosa, causando el desplazamiento forzado de 76 familias compuestas por 243 personas, la muerte de

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas	
		una persona, el secuestro de ocho personas de las cuales se liberaron cuatro entre ellos tres menores de edad, de las cuatro personas restantes (a noviembre de 2017) no se tiene conocimiento y se encuentran desaparecidos.
Nariño	De otra parte, aunado a escenario de riesgo se encuentra este pueblo indígena está la problemática de la minería ilegal²⁹¹ de oro aluvión, en el resguardo Hojal la Turbia: (i) están ubicadas dentro de la Reserva Forestal de Ley 2° de 1959 de tipo A según resolución 1926 de 2013, la cual define zonas protectoras no sustraíbles. Esta problemática fue documentada por la Defensoría del Pueblo y dada a conocer el mes de marzo de 2017²⁹²; (ii) Presencia de maquinaria para explotación minera ilegal, que se ha visto aumentada en el último año; (iii) Presencia de personas ajenas a la comunidad indígena que vienen reclamando tierras en el sector, argumentando la posesión de territorios que a su vez, el pueblo Awá considera como suyos; (iv) arriendo por parte de las personas ajenas a la comunidad indígena a terceros dedicados a economías extractivas de carácter ilegal; (v) tensiones entre grupos poblacionales por el desconocimiento de los derechos individuales, colectivos y territoriales de la comunidad indígena Awá de Peña Caraño; (vi) invasión de predios indígenas por parte de personas ecuatorianas y colombianas residentes en la parroquia de Tobar Donoso, quienes al parecer tendrían la intención de sembrar cultivos de uso ilícitos en el resguardo; (vii) riesgo de vulneración a los derechos de vida, libertad, integridad y seguridad a líderes integrantes de la guardia indígena y Autoridades del Cabildo que han manifestado su oposición al desarrollo de actividad minera ilegal en el territorio.	

²⁹¹ la dinámica minera que se presenta en la zona, la cual se desarrolla en la frontera con Ecuador, que comprende los ríos Mira y Mayasquer, **la ubicación permite realizar el tránsito de la maquinaria entre fronteras, así como la operación de la misma en ambos países.** Esta situación también ha permitido el tránsito de los mineros para evadir operativos contra la minería, ya que cruzan la frontera hacia el territorio colombiano cuando el operativo es adelantado en Ecuador e inverso cuando el operativo es en Colombia, permitiendo que la actividad de extracción sea constante y que tengan facilidades para evadirse en caso de que las autoridades ejerzan control.

²⁹² De conformidad con lo expuesto en el informe de factores conexos 2017.

Tabla 19. Pueblo indígena Uitoto, Muruy Muina

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Amazonas	Hay una reiterada dilación institucional para la protocolización, concertación e implementación del plan de salvaguarda, agravado por que las instituciones locales y departamentales no incluyeron o vincularon en la formulación de la política pública las actividades programadas en el plan de salvaguarda, por lo tanto, en la asignación presupuestal no se incluye su implementación.
Amazonas	En esta vigencia la Defensoría hizo seguimiento a: (i) ordenes Auto 004 de 2009 y (ii) a la situación de los indígenas del resguardo indígena Yaigoge Apaporis²⁹³ del Amazonas, que está conformado por 7 pueblos indígenas en riesgo de desaparición física y cultural²⁹⁴, especialmente por la extracción minera legal en su territorio. En cumplimiento del programa de garantías ordenado en el Auto 004 de 2009, con el fin de salvaguardar los pueblos indígenas en peligro de desaparición física, concertaron con el Ministerio del interior (Dirección de Comunidades Indígenas) como fortalecimiento organizativo, apoyar la construcción del plan de vida de acuerdo a sus usos y costumbres y que aportará con su interlocución con occidente con Parques Naturales, a propósito del régimen especial de manejo y otros intereses que se ciernen sobre el territorio por ser ricos en recursos naturales, los riesgo se relacionan con los intereses de los “blancos” sobre el oro siempre va a estar ahí porque ahí está el metal. Esto se ve reflejado en las ordenes de la Sentencia T-384 de 2014 se suspendió el título minero otorgado en su territorio, en el Cerro de la Libertad, en el año 2014. A pesar que es un territorio estratégico de la Amazonía Colombiana no se han cumplido las órdenes de las Sentencias que lo protegen. El Ministerio del interior aún no entrega el documento ordenado en la Sentencia T-384 a de análisis de los impactos de la minería sobre este territorio, y por otra parte, el Plan de vida acordado en el Programa de Garantías no se ha apoyado por falta de presupuesto de acuerdo a la información que le han dado la Dirección de Indígenas del Ministerio a los representantes de los indígenas.

²⁹³ Entre el 2007 y 2014 el Estado Colombiano las secretarías de Ambiente y territorio de las Organizaciones ACIYA y ACIYAVA representantes de estos pueblos del margen Vaupés y Amazonas del río Apaporis han interlocutando con el Gobierno Nacional defendiendo su territorio y autonomía y forma de vida. Es así como se opusieron a la extracción minera legal en su territorio, por una orden de la Corte Constitucional en la Sentencia T 384 de 2014 se suspendía un título minero otorgado en su territorio, en el Cerro de la Libertad, lugar de origen de los 7 pueblos, ya que es un sitio sagrado y de donde el oro también es sagrado y no se puede extraer. A través del oro los médicos tradicionales pueden reflejar sus caminos.

²⁹⁴ Aproximadamente son mil indígenas que cuidan de la Amazonia colombiana y mantienen el equilibrio entre hombre y naturaleza a través del pensamiento y las curaciones.

Tabla 20. Pueblo indígena Resguardo de Caño Mochuelo multiétnico: Wipijiwi, Tsiripo, Yaruro, Yamalero, Amorúa, Piapoco, Wamona y Maibén Masiware

Regional Municipio	Situación de riesgo de las personas indígenas desplazadas
Casanare	Existe riesgo de desplazamiento forzado para los pueblos indígenas debido a una serie de conflictos territoriales que derivan del conflicto armado y factores subyacentes como es la presencia de actores armados que desarrollan actividades de narcotráfico, además de pescadores ilegales armados que extraen de manera intensiva el pescado de los ríos indispensable para la alimentación de los indígenas ²⁹⁵ .
Casanare	Además de las situaciones de tráfico de ganado en inmediaciones del resguardo Caño Mochuelo que se da de manera paralela a la restricción de acceso a territorios de uso tradicional por parte de pueblos nómadas (Tsiripo, Wamona, Maibén-Masiware, Wipijiwi) debido a situaciones de cacería de ganaderías de propiedad de hacendados. También existe una reclamación del ELN frente al conflicto territorial por las ganaderías y el acceso a sitios de uso tradicional de los indígenas nómadas por lo que han recomendado tomar acciones autónomas de control social por la organización indígena; aunque persisten serias dificultades para una gestión de soluciones definitivas y concertadas ante la grave crisis de derechos humanos en el resguardo referida a déficit de alimentos, agua potable y saneamiento básico, y a procesos integrales de acompañamiento institucional para el fortalecimiento organizativo y la gestión de mecanismos de solución pacífica de conflictos con acuerdos territoriales. En Caño Mochuelo persisten afectaciones territoriales asociadas al conflicto armado interno como el confinamiento de ciertas comunidades, dado el tránsito reiterado de personas presuntamente ligadas a organizaciones armadas dedicadas al narcotráfico, pero especialmente el despojo histórico de territorios ancestrales derivada de la violencia genocida en el marco de un proceso de colonización ganadera.

La garantía de los derechos de los pueblos indígenas, incluidos en Autos de la Corte Constitucional, se puede observar desde dos perspectivas, desde los planes de salvaguarda y desde la implementación de la política pública.

En cuanto a los planes de salvaguarda establecidos en el Auto 004 de 2009, la Defensoría mantiene lo concluido en el informe de seguimiento a dicho Auto, enviado a la Corte Constitucional en diciembre de 2016: “los planes de salvaguarda étnica para cada uno de estos pueblos indígenas se encuentran en diferentes niveles de avance

²⁹⁵ Informe de Riesgo 003 de 2016 del SAT, elaboración coordinada con el Defensor Comunitario de Casanare.

y en algunos casos ya han sido protocolizados y se están realizando las gestiones para iniciar su implementación”. La principal razón esgrimida por el Gobierno nacional en 2017 fue no contar con recursos para implementar estos planes y/o los compromisos adquiridos con los indígenas en los escenarios de años anteriores.²⁹⁶ En esa vigencia fiscal el cumplimiento de las órdenes se limitó a la participación en reuniones.

Desde la Política pública para la atención a la población en situación de desplazamiento forzado el panorama no es más alentador, a continuación se presenta para 8 departamentos un balance:

Tabla 21. Resumen de la situación de la respuesta en 8 departamentos

Departamento	Política Pública para atención a personas en situación de desplazamiento forzado pertenecientes a pueblos indígenas
Guainía	No existe una verdadera y efectiva garantía de los derechos de la población desplazada del Guainía, esta situación por ejemplo, se puede evidenciar en las pocas acciones, planes, programas o proyectos que adelantan las instituciones que integran el SNARIV, así como también se evidencia en los actos administrativos de suspensión de las ayudas humanitarias donde no se verifican las reales condiciones socioeconómicas y demográficas de cada núcleo familiar.
Guainía	Esa desprotección Estatal conlleva a que la mayoría de la población desplazada tenga que recurrir a las instancias judiciales en garantía de sus derechos en razón a su condición; la principal constante que es la falta de presupuesto para dar cumplimientos a las acciones afirmativas contempladas en la política pública a favor de la población víctima, por parte del SNARIV (incluyendo los entes territoriales) no se brinda la atención adecuada a favor de esta población por lo cual no se puede indicar que se está dando cumplimiento a las órdenes judiciales emitidas por la Corte a través de sus jurisprudencia o autos de seguimiento así como tampoco en muchos casos se acata las órdenes judiciales de los jueces de manera inmediata ²⁹⁷ .
Antioquia	Los planes de Desarrollo, Planes de Acción Territorial, Planes de Retorno y Reubicación y Planes de Reparación Colectiva, de los nueve municipios focalizados (Urrao, La Cristalina, Medellín, Caucaia, Tigre 1, Tigre 2, Dabeiba, Andes, Zaragoza), los desarrollos en materia de enfoque diferencial a grupos de población con especial protección constitucional reforzada, se encontró que los documentos son precarios con muy bajas coberturas y los recursos financieros asignados son abstinentes, aparecen como programas de la oferta regular del estado a población vulnerable no específicos para población desplazada.

²⁹⁶ Defensoría del Pueblo. Informe de seguimiento al cumplimiento del Auto 004 de 2009. Fecha de envío: Diciembre de 2016.

²⁹⁷ De conformidad con lo señalado en el informe de la Defensoría Regional Guainía, información sobre poblaciones en situación de desplazamiento forzado.

Departamento	Política Pública para atención a personas en situación de desplazamiento forzado pertenecientes a pueblos indígenas
Guaviare	Los problemas administrativos de la UARIV ha generado que en la vigencia 2017, en el primer semestre no se les haya entregado ayudas humanitarias a las víctimas del desplazamiento forzado (Decreto Ley 4633), limitaciones para entrega de ayudas inmediatas por parte de la alcaldía de san José. Se formuló una política pública departamental en el año 2015, para los pueblos indígenas del departamento, no obstante fue demandada por falta de garantía del derecho a la consulta previa, imprecisión en el documento.
Cauca	Se conoce que en los mencionados Municipios de la zona centro del departamento del Cauca se encuentran instalados y funcionamiento, de los Comités Territoriales de Justicia Transicional –CTJT-, así como las Mesas de Víctimas. Sin embargo, se percibe una desaceleración en la efectividad en la atención a la población en situación de desplazamiento. No existe una regularidad en el funcionamiento del CTJT en los Municipios para trabajar en torno a la problemática del desplazamiento de forma particular.
Casanare	En los municipios varios enlaces de víctimas no cuentan con conocimiento suficiente sobre los procedimientos adecuados para trámites específicos de atención como la solicitud de ayudas humanitarias, la solicitud de procedimientos de medición de carencias, la ampliación de personas integrantes de núcleos familiares registrados RUV por vacíos de información en el momento de la declaración, entre otras.
Casanare	Esta insuficiencia institucional de atención se agrava con el tipo de procedimientos administrativos de atención a las víctimas de desplazamiento forzado para trámites de ayuda humanitaria, especialmente el procedimiento de medición de carencias de la población cuyos indicadores no responden a la atención de graves necesidades en materia de alimentación, alojamiento y vestuario por parte de la población desplazada, a quienes se les niega la ayuda o se les brinda ayuda bastante insuficiente frente a situaciones de pobreza y pobreza extrema en las que se mantiene la población desplazada reubicada a nivel urbano a lo largo de varios años, sin el restablecimiento progresivo de sus derechos, en especial la estabilización socioeconómica.

Departamento	Política Pública para atención a personas en situación de desplazamiento forzado pertenecientes a pueblos indígenas
Caquetá	En los municipios de Curillo, y Solano se ha visto la poca voluntad para la implementación de políticas públicas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado, por cuanto a la falta de operatividad en los comités y subcomités de justicia transicional, igualmente a la falta de recursos con los que no cuenta algunos municipios para la atención en casos de desplazamiento en donde no se tiene rubros suficientes destinados para casos de emergencia.
Chocó	Alto, Medio y Bajo Baudó²⁹⁸ El tablero PAT no ha sido aprobado por parte del Comité de Justicia Transicional. Hay vacíos de política pública, por ejemplo, el PAPSIVI es inoperante y en estos municipios no ha sido atendida la secuela del impacto del conflicto armado, no hay ningún programa orientado al restablecimiento de tejido social, de las poblaciones que han sido víctimas del desplazamiento forzado.
Región Magdalena Medio ²⁹⁹	Para los indígenas en situación de desplazamiento forzado asentados es esta región, la Defensoría del Pueblo en materia de políticas públicas para pueblos la atención y protección de los indígenas en situación de desplazamiento forzado, los esfuerzos del gobierno y las diferentes administraciones se quedan cortos en: (i) la formulación y/o reformulación de planes y programas diferenciales para esta población, (ii) la asignación de presupuestos puntuales, (iii) el reconocimiento de las nuevas causas del desplazamiento forzado, (iv) la no implementación de programas de prevención apropiados y, (v) en la capacidad de respuesta para la garantía de los derechos étnicos como víctimas del desplazamiento forzado.

²⁹⁸ Informe de visita conjunta y de hallazgos región del Baudó Chocó, Defensoría del Pueblo / Procuraduría general de la Nación, ACNUR / sala especial de seguimiento - Corte Constitucional, octubre 23 al 26 de 2017. Pág. 78.

²⁹⁹ Tomado del informe defensorial Informe Defensorial Derechos Humanos de la población indígena embera katio, chamí y zenú en situación de desplazamiento forzado ubicada en la jurisdicción de la Defensoría Regional del Magdalena Medio 2017.

4.5. COMUNIDADES NEGRAS - AFROCOLOMBIANAS

Las Comunidades negras - afrocolombianas también han sido víctimas del conflicto armado interno, para la protección de derechos como población desplazada, la Corte Constitucional emite órdenes que se dan en dos grandes capítulos de medidas, para la protección de los derechos territoriales de las comunidades (en el marco de la prevención y protección) y para la protección de los derechos de las comunidades afrocolombianas y sus miembros en tanto víctimas del desplazamiento forzado interno y del confinamiento (en el marco de la prevención, protección y atención).

En el año 2017 persistió la crisis humanitaria en regiones como el Bajo Atrato antioqueño y chocoano; la cuenca del río San Juan; el Alto Baudó, Medio Baudó y Bajo Baudó, debido a que *“se dio una recomposición del control territorial ejercido por las organizaciones armadas ilegales, el ELN retomando las zonas que antes fueran del dominio de las FARC-EP, el denominado Clan del Golfo ha reunificado las bandas criminales y células de las AUC, reconfigurándose un nuevo escenario de disputa por el control territorial, estas dinámicas nuevamente afectan a las poblaciones que están en condición de vulnerabilidad y abandono estatal histórico”*³⁰⁰, fenómeno que se repite para todas las comunidades étnicas de la región pacífica colombiana.

La Costa Pacífica Nariñense, ha sido tenida en cuenta por la Honorable Corte Constitucional a través de Autos de Seguimiento a la sentencia T 025 y al Auto 005, constatándose que a pesar que por medio del Auto 373 se levantó el Estado de Cosas Inconstitucional en algunos aspectos declarados, para los grupos étnicos de este territorio se persiste la situación descrita y declarada por medio del Auto 005 de 2009. Así por ejemplo con la emisión del Auto 266 de 2017, que destaca que el nivel de superación del ECI es “bajo” y que los riesgos y afectaciones identificados en los Autos 04 y 05 no sólo permanecen sino que se han agudizado, “debido principalmente a los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales..., y los cuales se han traducido en una vulneración masiva de los derechos a la autonomía, la identidad cultural, el territorio y el registro de los grupos étnicos que han sido desplazados forzosamente o se encuentran en riesgo de estarlo, esta Corporación mantiene su competencia para hacer seguimiento al ECI en relación con los pueblos étnicos”³⁰¹.

Así las cosas, y toda vez que en los informes presentados de manera periódica por la Defensoría del Pueblo se ha sido insistente en que la persistencia del ECI es un factor fundamental para que la crisis humanitaria que viven las comunidades negras se mantenga, y que de manera particular las disposiciones del Auto 005 han sufrido un especial rezago, se hace importante destacar y analizar los avances presentados en la elaboración de algunos documentos de caracterización de afectaciones territoriales realizados por el Ministerio del Interior, espacios que contaron con participación

³⁰⁰ Informe de visita conjunta y de hallazgos región del Baudó Chocó, Defensoría del Pueblo / Procuraduría general de la Nación, ACNUR / sala especial de seguimiento - Corte Constitucional, octubre 23 al 26 de 2017. Págs. 11 y 12.

³⁰¹ Auto 266 de 2017. Sala de Seguimiento Sentencia T 025. Corte Constitucional de Colombia.

comunitaria, y que al momento, no se tiene certeza sobre la necesidad de que esas caracterizaciones se traduzcan en planes específicos de prevención y protección con garantías puntuales y presupuestales que permitan protección efectiva de los líderes, sus comunidades y sus territorios.

La Corte Constitucional mediante Auto 005 de 2009 y otros Autos de seguimiento confirió órdenes específicas de protección de derechos para las comunidades negras, sin embargo su cumplimiento avanza lento y sin impacto en la garantía de derechos de esta población; la Defensoría del Pueblo tiene conocimiento sobre las siguientes situaciones de riesgo que afrontan las comunidades negras:

Tabla 22. Situación de riesgo de las personas de comunidades negras o afrocolombianas desplazadas

Regional Municipio	Situación
Nariño	Los líderes sociales están expuestos a situaciones de riesgo exacerbadas por el actual escenario de disputa y reacomodamiento resultado del cese de la actividad armada, el proceso de agrupamiento y dejación de armas por parte de la guerrilla de las FARC –EP-, la expansión del ELN y las AGC, así como la profusión de estructuras armadas que bajo diversas denominaciones actúan como operadores de violencia en los territorios, como el caso de la conformación de grupos armados organizados o de delincuencia organizada. En el Pacífico Nariñense se ha tenido información de al menos 128 personas defensores de derechos humanos, líderes sociales e integrantes de consejos comunitarios que están siendo amenazado por algún grupo armado ilegal, mientras en el departamento de Chocó la zonas más afectada es el bajo Atrato en la margen oriental en donde tan solo en los Consejos comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó hay 57 personas protegidas por la UNP. Limitada capacidad presupuestal y de recursos humanos para la intervención en el territorio con los 56 consejos comunitarios. Después de 8 años de emitida la orden de formular planes de caracterización territorial solo se realizaron cuatro (4) procesos en el municipio de la Tola y por presión de la Mesa Mixta, pero estos documentos se convierten en un cumplimiento formal en la medida que la Unidad de Atención a Víctimas no avanzó en la formulación de los planes específicos de prevención y protección y no se realizaron gestiones para prevenir, atender, reparar o avanzar en el restablecimiento de derechos vulnerados en el marco del conflicto como tampoco se impulsó una respuesta de los niveles locales para avanzar en los procesos de atención, retornos, reubicación o prevención del desplazamiento forzado No se activa ruta étnica de protección, la competencia la tiene el Ministerio del Interior que no se ha articulado con la Unidad e restitución de tierras y los proceso de medidas cautelares que están adelantando.

Regional Municipio	Situación
Nariño	A pesar de que el Auto 073 es claro en señalar la obligatoriedad del proceso de consulta previa para los procesos de erradicación de los cultivos de uso ilícito el Gobierno Nacional se ha centrado en la erradicación forzada y no se ha detenido en los procesos de consulta para la sustitución de los cultivos. Esta situación ha desembocado en desplazamientos, vías de hecho, masacre y asesinatos.
Chocó Alto, Medio y Bajo Baudó ³⁰²	Persisten las barreras de acceso a una efectiva garantía de derechos, reflejada en el no reconocimiento de los desplazamientos y confinamientos por parte de las alcaldías municipales, la tramitología impuesta por la Gobernación del Departamento para concurrir en la atención integral a las víctimas. No elaboración, actualización y ejecución de planes de contingencia, de prevención y protección y de retornos y/o reubicación de programas y proyectos. Debilitamiento de los derechos a la identidad cultural (manifestaciones culturales); a la autonomía; al territorio; y a los procesos organizativos de los grupos étnicos presentes en esta región. Los retornos sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad; la población desplazada opta por quedarse en los cascos urbanos de los municipios, en sectores más pobres y vulnerables, lo que conduce a una revictimización de esta población.
Chocó	Comunidades Negras de Jiguamiandó y Curvaradó: Recrudescimiento de la situación de riesgo en la subregión del Bajo Atrato chocoano, tal como se documentó en la Nota de seguimiento 004-17 de abril de 2017 y que fue elevada a nivel de alerta temprana por el CIAT. En este documento se informa que en amplias zonas de los municipios de Riosucio y Carmen del Darién el grupo armado ilegal post - desmovilización de las AUC reconocido como Autodefensas Gaitanistas de Colombia –AGC-, ejerce fuerte presencia y control social y territorial y por otro lado, de acuerdo a información más reciente por parte de la comunidad y la Fuerza pública ha habido una incursión del grupo armado del ELN y se han intensificado las confrontaciones por el control territorial y la instalación de artefactos explosivos improvisados y/o minas antipersonales en el territorio, por lo que se ha incrementado el riesgo para la población civil.

³⁰² Informe de visita conjunta y de hallazgos región del Baudó Chocó, Defensoría del Pueblo / Procuraduría general de la Nación, ACNUR / sala especial de seguimiento - Corte Constitucional, octubre 23 al 26 de 2017. Pág. 78.

Regional Municipio	Situación
Chocó	Este factor de inseguridad ha sido una barrera para el cumplimiento de las labores del inspector ad hoc, que por un lado debe tener medidas de protección para desarrollar su misión pero la Unidad Nacional de Protección retiró el esquema de seguridad a inicios de este año y después de varios requerimientos por parte del Ministerio Público y la misma Corte Constitucional mediante Auto, esta institución responde que cuando sea necesario dispondrá de un vehículo y escoltas para llevar a cabo los procesos de desalojo. Pero, en el mes de octubre programada visita de ocular la UNP dos días antes informo a ese servidor que no tenía disponibilidad de esquema de seguridad, ante lo cual se cancela la diligencia.
	Así mismo, para llevar a cabo esta labor se requiere de acompañamiento de la Fuerza Pública (Policía Nacional, ejército y Fuerza pública), y a pesar de las reuniones de coordinación interinstitucional cuando es la fecha de desalojos principalmente el ejército comunica que no tiene disponibilidad de hombres para prestar la seguridad en estas labores debido a que la situación está muy compleja en la zona y tienen desplegado el personal. Razón por la cual también se han pospuesto los cronogramas
	Un claro ejemplo de la persistencia de afectaciones territoriales por intereses de terceros por el uso de los territorios es el proceso de restitución de Jiguamiandó y Curvaradó, comunidades negras priorizadas por la Corte Constitucional desde el año 2009 en el Auto 005 y como caso emblemático de restitución desde el 18 de mayo de 2010, a la fecha y a pesar de las órdenes de este tribunal el Estado Colombiano no ha logrado restituir efectivamente este territorio a sus legítimos dueños. Las afectaciones territoriales por causa de ocupantes de mala fe y las presiones de estos hacia la comunidad siguen intactas.
	Dentro de las órdenes del Auto 299 de 2012 se encuentra nombrar un inspector ad hoc y realizar un cronograma de desalojos y saneamiento del territorio. El nombramiento se realizó mediante resolución 323 del 11 de marzo de 2013 por parte del Ministerio del interior, dirección de comunidades negras, desde ese momento se han realizado al menos 12 cronogramas con el objetivo de llevar a cabo esta orden judicial, sin embargo, en el transcurso de estos 4 años y medio solo se realizaron cuatro procesos de desalojo de corto plazo en donde se cumplió con la inspección ocular, la diligencia de notificación y la diligencia de desalojo (Felipe Molano, María Díaz, Juan Pablo Herrera y Juan de Jesús Graciano). El informe de caracterización de INCODER identifica 56 ocupaciones de mala fe, esto quiere decir que hasta el momento no se han llevado a cabo ni siquiera el 1% de los procesos de desalojo que se necesitan para sanear el territorio y restituirlo.

Igualmente, se conoció que la implementación de políticas públicas presenta rezago para garantizar los derechos de las poblaciones en el marco de los acuerdos de la Habana, así, por ejemplo, se sigue haciendo erradicación manual de coca³⁰³, sin previa

³⁰³ La población comentó que como no salía la coca, la gente retomó los cultivos de pan coger, pero con estos acuerdos se está incentivando la siembra de coca nuevamente.

consulta con los grupos étnicos asentados en estos municipios, y sin implementar lo dispuesto a la sustitución de cultivos de uso ilícito acorde con el punto 4 del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP.

Con ocasión de la expedición del Auto 073 de 2014 por parte de la Corte Constitucional, la territorialización del Auto 005 en el departamento de Nariño conllevó a la agilización de algunos aspectos para el cumplimiento del mismo, como es el caso del compromiso de Gobierno Nacional adquirido con la Mesa Mixta del departamento, que se iniciaron en el año 2017 las primeras caracterizaciones territoriales, en un contexto de vulnerabilidad y agravamiento de la situación de derechos de las comunidades negras del pacífico nariñense.

Así, el primer “piloto” definido para la caracterización territorial correspondió a los Consejos Comunitarios ubicados en el municipio de La Tola, para luego continuar con COPDICONC y Tumaco.

Los Consejos Comunitarios del municipio de La Tola (Punta Mulatos, La Esperanza, Progreso del Campo, Río Nerete y Playas Unidas) participaron de manera decidida en las convocatorias del Ministerio del Interior, y del acompañamiento de la Defensoría del Pueblo se puede evidenciar un alto nivel de compromiso así como de expectativas generadas en el proceso.

Sin embargo, es preciso recalcar que se evidenció desconocimiento de derechos de parte de la población de los consejos comunitarios, algo que si bien es generalizado en toda la costa pacífica y no se iba a solventar en ese momento; en el caso particular resulta preocupante, toda vez que además de los compromisos realizados en mesa mixta de iniciar las caracterizaciones territoriales, estaba establecido que previo a iniciarse, la Unidad para las Víctimas diseñaría y pondría en práctica una apuesta metodológica de socialización y apropiación comunitaria de lo dispuesto en los Autos 005 y 073. Este compromiso no fue cumplido, razón por la cual al momento de llevarse a cabo las caracterizaciones las comunidades no habían apropiado el objetivo, alcance y desarrollo de las mismas, siendo este un derecho fundamental.

En todos los escenarios que participó la Defensoría del Pueblo, se identificó una fuerte afectación con ocasión del conflicto armado así como la persistencia del mismo, sin embargo, en los documentos de caracterización finalmente publicados, no se plasmó claramente esta situación, pues las comunidades abiertamente se vieron restringidas a manifestar estas situaciones ya que las dinámicas de riesgo son bastante complejas.

El municipio de La Tola, al igual que gran parte de la Costa Pacífica Nariñense, es un corredor estratégico de narcotráfico, en el que se mezclan las rutas para la exportación ilegal de cocaína así como la mayor concentración de cultivos de coca del país. Los territorios colectivos de las comunidades negras no están exentos de esta situación, y claramente las medidas de prevención y protección que arroja un documento de caracterización deberían pasar por solventar esta situación a través de la implementación de los Programas Integrales de Sustitución de Cultivos con enfoque

diferencial étnico, así como con consulta previa en atención al Auto 073, sin embargo, esto no se refleja en los documentos de caracterización.

Esta situación es preciso que sea subsanada, ya que los documentos de caracterización finalizados corresponden efectivamente a lo trabajado con las comunidades, recogen lo que de manera participativa fue planteado en los espacios comunitarios. Sin embargo, toda vez que la cotidianidad de las personas está marcada por la violencia generalizada y por la presión de actores armados ilegales, resultaba preciso ampliar con fuentes secundarias la información, para contar con documentos amplios que correspondieran a la real dinámica de riesgo y de afectación territorial que por razones obvias las comunidades no plantearon en los espacios comunitarios.

Adicionalmente, es preciso recalcar el esfuerzo tanto presupuestal como humano que representó la caracterización de los consejos comunitarios del municipio de La Tola, pues para llevarse a cabo en ocasiones equipos de hasta 10 funcionarios del Ministerio del Interior estuvieron en terreno levantando la información con las comunidades. Preocupa entonces la perspectiva de continuidad del proceso, pues se evidenció que para dar cumplimiento a la orden de caracterizar los territorios colectivos identificados en los Autos 005 y 073 se requiere un músculo financiero y humano que a la fecha, según el acta de reunión en Mesa Mixta, no está garantizado.

Otro aspecto fundamental que se concluye de este ejercicio “piloto” del municipio de La Tola, es que la ausencia de la Unidad para las Víctimas en muchos de los espacios de caracterización puede redundar en que para la formulación y puesta en marcha de los Planes Específicos de Protección y Atención se pierda el hilo conductor y se comience “desde cero”, situación que sometería a la población a nuevos desgastes y se concretaría el temor de expectativas generadas sin respuesta efectiva del Estado. Es preciso entonces que se garantice que el SNARIV en su conjunto se comprometa a dar respuesta efectiva a los hallazgos de los planes de caracterización, con medidas diferenciales y que superen la oferta preexistente que es insuficiente. La garantía de presupuesto efectivo para la puesta en marcha de dichos planes es un imperativo institucional que a juicio de la Defensoría del Pueblo no está siendo cabalmente tenido en cuenta.

Esto claramente fue reconocido por la Corte Constitucional en el Auto 620 de 2017: *“... a 8 años de proferido el Auto 005 y a 3 años del Auto 073 de 2014, la Unidad para las Víctimas no tiene clara ni definida una estrategia para la formulación e implementación de los Planes Específicos de Protección”,* y debe destacarse que en dicho Auto la Corte Constitucional estableció como medida provisional la elaboración de un Plan Urgente de Reacción y Contingencia para el departamento de Nariño y su costa pacífica, que permita mitigar la situación tan gravosa que continúa presentándose. Mientras dicho plan no se concrete, así como las medidas estructurales dispuesto en los autos, se seguirá presentando afectaciones a la población civil de manera dramática, situación que incluye desplazamientos masivos de manera reiterada con bajísimos niveles de atención.

Es de destacar también que en otros de los Consejos Comunitarios en los cuales se llevaron a cabo ejercicios de caracterización territorial, como el de Cacarica y Baudó, presentan las mismas deficiencias estructurales en cuanto a incertidumbre frente a garantías efectivas de Planes Específicos, situación que se agrava dada la marcada afectación con ocasión del conflicto armado y que tiene en una real crisis humanitaria a la población de estos territorios, destacándose la gravosa situación general del bajo Atrato.

4.6. MUJERES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

La Corte Constitucional en Auto 092 de 2008 declara que la situación de las mujeres en condición de desplazamiento es una de las manifestaciones más críticas del Estado de Cosas Inconstitucional. Lo anterior se debe al impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento, que se manifiesta en diez riesgos, entre ellos el riesgo de violencia sexual o abuso sexual.

En la vigencia 2017 la Defensoría del Pueblo continuó realizando esfuerzos por evidenciar la magnitud y las maneras especiales en que el conflicto armado afecta la vida y los derechos de las mujeres y las niñas.

En relación con este sector poblacional, se tiene que en el RUV, con corte del 1° de diciembre de 2017, se registran 7.325.975 de personas desplazadas incluidas, de las cuales 3.736.800 son mujeres; y 600 de éstas se encuentran amparadas dentro de las órdenes del Auto 092 de 2008.

De conformidad con los reportes de los profesionales en terreno de la Delegada, se observa que para la vigencia 2017 los avances en los programas de atención a la mujer son pocos, los progresos en las políticas de inclusión social de esta población, programas de generación de ingresos, proyectos productivos y empleabilidad no llegan de manera amplia a la población, sino que obedecen a las programaciones o convocatorias municipales para apoyar un número limitado de propuestas, lo que se convierte en barreras de acceso para aquellos casos en los que las mujeres se encuentran solas, a cargo de otras personas dentro de su grupo familiar y sin contar con los ingresos económicos suficientes para procurar el sostenimiento de la familia.

La Defensoría del Pueblo tiene conocimiento de diferentes situaciones de vulnerabilidad de mujeres en situación de desplazamiento forzado en el seguimiento efectuado al Auto 092. A continuación se presenta un resumen del seguimiento en la vigencia 2017³⁰⁴:

Tabla 23. Situación de las mujeres

Regional Municipio	Situación actual de derechos de las mujeres
Antioquia Bajo Cauca Antioqueño	Se han presentado en diferentes lugares amenazas y los móviles se relacionan con: ánimo de intimidación o de aterrorizar a la población; la voluntad de generar el desplazamiento individual, familiar o colectivo; en tanto retaliación por oponerse a la presencia de grupos armados o al involucramiento de sus comunidades en el conflicto. Ejemplo: el caso de un homicidio de una mujer indígena en su hogar, en la Cabecera Municipal de Cáceres-Antioquia; a quien señalaron de haberla matado al parecer, por tener un esposo dentro del Ejército Nacional.

³⁰⁴La información se extrae de documentos de trabajo e informes que reposan en la Delegada.

Regional Municipio	Situación actual de derechos de las mujeres
Antioquia Bajo Cauca Antioqueño	La violencia contra la mujer continúa siendo una forma para el debilitamiento de los procesos sociales, así como el reclutamiento y la utilización forzada de los Niños, Niñas y Adolescentes, perpetuándose las barreras de acceso a los derechos en todos los ámbitos. Sistemática violación de sus derechos fundamentales y en el marco de Ley 1448 de 2011 como víctimas del conflicto armado interno, donde desafortunadamente hay una disminución drástica en la entrega de ayuda humanitaria con enfoque diferencial, desconociendo, como se dijo anteriormente, la orden dada por la Corte Constitucional en la Auto 092 de 2008 así como la difícil situación de las mujeres víctimas.
Sucre ³⁰⁵	Existen avances cuantificables, persisten dificultades para la realización efectiva de derechos fundamentales tales como vivienda, generación de ingresos, reparación integral salud, educación y organización. El principal obstáculo es la invisibilización de las mujeres del auto 092-08, la administración Municipal de Sincelejo, se ha mostrado indiferente frente a la solicitud de convocar el subcomité de enfoque diferencial a fin de abordar las problemáticas que afectan a este segmento poblacional.
Santander	El preocupante índice de violencia contra la mujer en Santander, se considera como un riesgo latente de las mujeres víctimas de desplazamiento en los municipios priorizados del Departamento y especialmente en Bucaramanga ³⁰⁶ . Aún persiste el miedo a denunciar las agresiones que las mujeres sufren, ya sea por la falta de credibilidad en las instituciones estatales encargadas de garantizar la protección de las mujeres o por las condiciones socioculturales que las rodean

³⁰⁵ Desde la Defensoría regional Sucre y con el trabajo del equipo en terreno de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada; se logra identificar y visibilizar 21 mujeres relacionadas en el Auto 092 de 2008 a través de un proceso de acompañamiento con el equipo en terreno en las distintas líneas de atención; lo cual ha permitido que se perciban cohesionadas en términos organizativos, permitiendo la construcción de un plan de acción concertado y el trabajo con las diferentes entidades territoriales competentes del departamento que atienden a población desplazada y concretamente exigencia y necesidad de atender a las víctimas con enfoque de género.

³⁰⁶ Los profesionales en terreno de la Delegada tienen proyectado continuar con la intervención de la Defensora comunitaria con el grupo de alrededor de 50 mujeres en el corregimiento de Papayal (municipio de Rionegro), las cuales ya fueron identificadas; para continuar con la consolidación de proceso productivo entre ellas.

Regional Municipio	Situación actual de derechos de las mujeres
Caldas	Se establece que hay re victimizaciones sufridas por las mujeres desplazadas, se han detectado las violencias basadas en género e intrafamiliares como consecuencia del desplazamiento forzado por desestabilización de las relaciones familiares y económicas, el desarraigo, la ruptura de las redes de apoyo familiares y la pobreza, de conformidad con riesgos de género advertidos en Auto 092/08. Estas situaciones han sido especialmente documentadas en los municipios de La Dorada, Norcasia y Pensilvania.
Bolívar	Revictimización de las víctimas, ya que después de cierto tiempo del hecho victimizante, se evidencia que se han presentado diversos obstáculos relacionados con la ruta de atención y el protocolo de atención en violencia sexual, así como dificultades para la interposición de la denuncia.
Valle del Cauca	En Cali, una banda criminal procedente del municipio de Tumaco - Nariño y que sus miembros se asentaron en este territorio, realizando acciones de reclutamiento forzado de jóvenes, monopolio de actividades ilegales y el constreñimiento a las mujeres jóvenes del barrio, no solamente para integrar las actividades ilegales sino también con el ánimo de establecer relaciones no consentidas con ella.
Valle del Cauca ³⁰⁷	En el barrio Comuneros del municipio de Cali, donde las víctimas eran mujeres y rinden 2 declaraciones en las cuales relatan que se les atacó con el ánimo de acceder a relaciones sexuales no consensuadas por parte de miembros de una banda criminal llamada Los Racas, estas jóvenes se desplazan ante el asedio de la banda criminal. Revictimización y, ninguna efectividad en materia de restablecimiento de derechos.

Ahora bien, en relación con la implementación de política pública para este grupo poblacional, para el departamento de Caldas se reportó que tanto el departamento como los municipios carecen programas y planes adecuadamente estructurados para garantizar la atención a las violencias contra las mujeres. No existen hogares de acogida o casas refugio, las Comisarías de Familia no cuentan con equipos interdisciplinarios completos, se minimizan o desatienden las violencias psicológicas contra las mujeres.

³⁰⁷ Desde la Defensoría Regional Valle se atienden 427 casos de mujeres que acuden por desplazamiento forzado y los diferentes hechos victimizantes en el marco del conflicto armado, casos de violencia intrafamiliar, maltrato, entre otros. Dichas mujeres también han sido acompañadas en el marco de la atención especializada, talleres y actividades que se vienen realizando en el departamento en el marco de la divulgación del Auto 092 de 2008. Si bien es cierto no hay identificadas mujeres pertenecientes al Auto, el trabajo se viene realizando como mujeres desplazadas de la región.

No hay lineamientos para la garantía de derechos desde la perspectiva de equidad e igualdad de género, situación que afecta a las mujeres y personas con identidad sexual no hegemónica. Se reconoce que se han hecho mayores esfuerzos para identificar, convocar e incluir a las mujeres y la población con OSIGD en los espacios de participación para las víctimas, no obstante persisten obstáculos para la garantía real de la priorización de la indemnización para mujeres víctimas de violencia sexual; es deficiente la incorporación del enfoque diferencial de género en la garantía del acceso a la vivienda y a la tierra; hay una deficiente puesta en marcha de programa PAPSIVI, lo que afecta especialmente a las mujeres víctimas de violencia sexual.

4.7. SITUACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Los NNA que viven en zonas de conflicto o que fueron víctimas del conflicto armado, han sufrido de graves vulneraciones que han sesgado su desarrollo y los procesos de socialización normales en la vida de un menor, lo que los ha llevado a vivir con responsabilidades de adultos negándose la oportunidad de vivir un proceso de crecimiento en el marco de la infancia³⁰⁸; los niños víctimas de conflicto armado requieren de medidas especiales de protección que logren disminuir los impactos psicosociales por medio de procesos de resocialización que permitan una mejor y mayor adaptación a las nuevas condiciones de vida.

En la vigencia 2017 se continuaron presentando situaciones de vulneración de derechos a NNA³⁰⁹ en los Departamentos de Antioquia, Guaviare, Vichada, Bolívar, Cundinamarca, Putumayo, Chocó, Guajira, Santander y Meta. Las principales problemáticas³¹⁰ que se presentan a esta población están asociadas con: (i) riesgo de reclutamiento forzado; (ii) desprotección frente a diversos riesgos y peligros que amenazan directamente sus derechos en las esferas del maltrato y la violencia: la explotación; la trata; la mendicidad y la vida en la calle; la utilización en comercios ilícitos; el control social por los actores armados ilegales; y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento; (iii) hambre y desnutrición que afectan la salud³¹¹, (iv) educación, principalmente en los ámbitos de cobertura y acceso, permanencia, flexibilidad y adaptabilidad del sistema; (v) la recreación; (vi) la capacidad de participación y de organización.

En relación con este sector poblacional, se tiene que el RUV reporta un total de 2.350.973 NNA víctimas entre 0 y 17 años, siendo el rango más alto el de los jóvenes entre 12 y 17 años:

³⁰⁸ A raíz de este contexto de desapariciones y muertes de familiares, de desplazamiento forzado, secuestros, amenazas y condición de vulnerabilidad, se vuelven notables los graves impactos en la vida cotidiana de los menores quienes tienen serias dificultades a la hora de socializar en nuevos contextos que requieren de mínimos niveles de confianza los cuales se han perdido a raíz de las vivencias violentas, de los cambios abruptos de contexto los que a su vez traen cambios sociales, culturales e históricos.

³⁰⁹ Según lo reportado en informes de los profesionales en terreno de la Delegada, especialmente en el Informe “Análisis de la encuesta referente a Auto 251 de 2008”, elaborado por el equipo de la Defensoría del Pueblo de la vereda Granizal, el cual tiene como referencia el Auto 251 de 2008

³¹⁰ Según lo reportado en informes de los profesionales en terreno de la Delegada, especialmente en el Informe “Análisis de la encuesta referente a Auto 251 de 2008”, elaborado por el equipo de la Defensoría del Pueblo de la vereda Granizal, el cual tiene como referencia el Auto 251 de 2008.

³¹¹ En el Auto 251 se evidenció que hay una serie de fallas sistemáticas en el sistema de salud que impactan con una particular gravedad a los NNA víctimas de desplazamiento forzado dado que un alto porcentaje de ellos no son afiliados al sistema de salud o en algunos casos tienen dificultades en el acceso a la atención a causa de los múltiples desplazamientos.

Tabla 24. Víctimas NNA

Rango de edad	No. de personas
Entre 0 y 5	458.860
Entre 6 y 11	863.464
Entre 12 y 17	1.028.649
Total	2.350.973

Fuente: Tomado de RNI. Registro oficial de la UARIV Diciembre 2017

La Defensoría del Pueblo ha informado en relación con los incumplimientos a las distintas órdenes en materia de población de NNA en situación de desplazamiento forzado. Tiene conocimiento de diferentes situaciones de vulnerabilidad de esta población, en relación con:

Tabla 25. Vida y Supervivencia:

Regional Municipio	Situación actual de derechos de los NNA en situación de desplazamiento forzado
Antioquia Vereda Granizal	Se evidenció que de los niños pertenecientes a 264 núcleos familiares encuestados en el marco del seguimiento al Auto 251, el 10% no cuenta con afiliación en el Sistema General de Seguridad social en salud. Del 90 % que cuenta con seguridad social, el 80% hace parte del régimen contributivo o subsidiado lo cual evidencia que el porcentaje de familias que carecen de ingresos fijos y que se encuentran en el nivel de pobreza y vulnerabilidad es bastante alto. Si bien la gran mayoría de la población de NNA cuenta con afiliación al sistema de salud, es importante determinar si la atención médica responde a las necesidades de las personas que acuden a algún servicio sea del nivel que fuere. Frente a esto se determinó que el 25% de las citas requeridas para menores han tenido algún tipo de dificultad, sea por demora o por mala atención y que el 19% no contaron con una atención oportuna en el área de urgencias. Solo el 42% de los NNA cuentan con condiciones óptimas de nutrición, lo que significa que el 58% restante se encuentra en condiciones de desnutrición y presentan problemas de crecimiento; en estudio realizado en la vereda de Granizal, se determinó que la situación alimentaria de los NNA en la mayoría de casos es crítica, dado que solo el 64% cuenta con la posibilidad de acceso a tres comidas diarias las cuales en la mayoría de casos no cumplen los estándares nutricionales necesarios para el normal desarrollo físico de un menor y el 36% restante solamente puede acceder a una o dos comidas diarias que tampoco cuentan con unos estándares balanceados. Esto puede reflejarse en el crecimiento, en la exposición a mayor número de enfermedades, en el rendimiento académico, entre otros factores que se ven afectados³¹².

³¹² La Secretaría de Educación en convenio con el ICBF ofrece programas de comedores escolares los cuales permiten a los menores acceder mínimo a una comida diaria, sin embargo

Regional Municipio	Situación actual de derechos de los NNA en situación de desplazamiento forzado
Bolívar	Consejo Comunitario el Mango de la Púa II Los niños menores de cinco años que cumplen con los requisitos pertenecen al programa de cero a siempre del ICBF y reciben toda la asistencia alimentaria correspondiente a su edad y desarrollo, sin embargo las familias que no cumplen con los requisitos establecidos por el programa de Cero a siempre del ICBF, no pueden tener los beneficios para sus hijos.
La Guajira ³¹³	Comunidad de Nuevo Espinal, a 600 metros de la empresa el Cerrejón. En el año 2016 se reportó el caso de un grupo de niños con afectaciones respiratorias y cutáneas los cuales recibieron atención durante cuatro meses. Sin embargo esta atención no es suficiente para la problemática generada a causa de la contaminación minera que no solo afecta directamente la salud de la población sino que genera cambios medioambientales radicales

estos programas tienen un costo mínimo que en muchos casos no pueden ser cubiertos por las familias de los menores. A pesar de ofrecer esta opción que en algunos casos puede ser de gran ayuda, no es suficiente para cubrir las necesidades nutricionales de los menores además porque gran parte de la población menor no se encuentra inscrita a dicho programa.

³¹³ Informe analítico del Departamento de la Guajira.

Tabla 26. Educación y Desarrollo

Regional Municipio	Situación actual de derechos de los NNA en situación de desplazamiento forzado
Antioquia Vereda Granizal	El 83% de los jóvenes menores de edad que ya se han graduado del colegio o están en proceso, no cuentan con algún tipo de beneficio para educación y no tienen considerada la posibilidad de estudiar, siendo este un factor de riesgo frente al reclutamiento por parte de pandillas o de grupos al margen de la ley y frente al consumo de drogas y alcohol.
Atlántico ³¹⁴	Vereda de Pita perteneciente al corregimiento de las Tablas Aproximadamente 31 familias víctimas de desplazamiento forzado los menores no cuentan con una escuela en donde puedan asistir a las clases ³¹⁵ .
La Guajira ³¹⁶	Comunidad de Nuevo Espinal 23 niños asisten a la escuela en donde son formados por un mismo docente y en un mismo salón sin contar con algún tipo de diferencia en niveles y edades. Esta institución no cuenta tampoco con un enfoque etnoeducativo, no ofrece transporte escolar por los que los menores deben caminar aproximadamente media hora desde su lugar de residencia y tampoco cuentan con la cobertura del programa de cero a siempre.
Bolívar ³¹⁷ Consejo Comunitari o el Mango de la Púa II	NNA las clases correspondientes a la primaria las reciben en una sede que se encuentra a kilómetro y medio de la vereda en donde se encuentran sus viviendas, y los que se encuentran cursando grados de secundaria deben desplazarse a una distancia de tres kilómetros hacia la sede principal de la escuela correspondiente al corregimiento Arroyo de Piedra.
Bolívar Montes de María	NNA pueden acceder a la educación, los centros educativos no cuentan con enfoque diferencial para la población indígena solamente para población afrocolombiana.
Bolívar San Jacinto	NNA deben caminar más de dos horas para llegar a la institución educativa a la que pertenecen, dado que no cuentan con un transporte escolar. En el presente año la institución no contó con alimentación escolar en ninguna escuela de la zona rural del municipio.

³¹⁴ Informe analítico del Departamento del Atlántico.

³¹⁵ Está contemplada la construcción de la escuela por parte de la Unidad de Víctimas y la Gobernación, sin embargo el terreno en donde se encuentra la anterior escuela (que se encuentra en condiciones deplorables) no es apto para la construcción de ningún tipo de inmueble.

³¹⁶ Informe analítico del Departamento de la Guajira.

³¹⁷ Informe analítico del Departamento de Bolívar

Regional Municipio	Situación actual de derechos de los NNA en situación de desplazamiento forzado
Córdoba Tetón – La sierra	Hay una escuela primaria, pero no con comedor comunitario y los refrigerios llegan de manera intermitente, aparte de esto hay una alta deserción infantil debido a la falta de transporte para el traslado de los NNA (44) que viven en las zonas más alejadas.
Magdalena Medio	Elevada tasa de deserción escolar infantil, ocasionada por factores como el cambio frecuente de domicilio, originado por el desplazamiento forzado La falta de: (i) nombramiento oportuno de los docentes requeridos, (ii) la de formación pedagógica de los docentes, (iii) recursos económicos de las familias para garantizar una debida alimentación a NNAJ, (iv) de transporte, las distancias que deben recorrer los estudiantes y las vías en mal estado y, la debilidad en los presupuestos públicos para la adquisición de implementos básicos como los Kit escolares.

Tabla 27. Ciudadanía y Participación

Regional Municipio	Situación actual de derechos de los NNA en situación de desplazamiento forzado
Antioquia Vereda Granizal	La falta de registro civil de los menores de edad es uno de los factores más influyentes en la invisibilización de cifras reales frente a los menores de edad víctimas de desplazamiento forzado; impide el acceso a derechos fundamentales como la salud o la educación, incluso desfavorece notablemente al seguimiento de las entidades a las cifras reales de niños nacidos en el país. En los casos de pérdida de la documentación como consecuencia del desplazamiento, la ruta para la renovación de documentos³¹⁸ es difícil para algunos padres, o no cuentan con la información completa para realizar los procesos adecuados motivo por el cual muchos desisten de continuar con la actualización. En la vereda granizal el porcentaje de participación es de un 13% de los jóvenes en programas impulsados por la Gobernación de Antioquia o la Alcaldía del Municipio de Bello, quedando un 87% por fuera de cualquier tipo de programa juvenil.

³¹⁸ No contar con el registro civil o documento de identidad afecta en el acceso a los programas de atención especializada ofrecidos por el Estado y por el Gobierno y además vulnera el derecho a la identidad el cual en términos técnicos permite que un individuo sea reconocido como existente y como parte de una sociedad.

Tabla 28. Protección³¹⁹

Regional Municipio	Situación actual de derechos de los NNA en situación de desplazamiento forzado
Antioquia Vereda Granizal	Se tiene reporte de un 0,76% de maltrato físico por parte de algún familiar o miembro de la comunidad, un 7,58% han sido víctimas de maltrato psicológico y un 91,67% no han sido víctimas de ningún tipo de maltrato ³²⁰ . En cuanto a situaciones reportadas de bullying el índice es bastante alto para la población vulnerable y en situación de desplazamiento forzado. Dado que en algunos casos estos NNA no cuentan con las condiciones adecuadas (uniformes, útiles escolares, alimentación) para asistir a una institución educativa, los compañeros y en algunos casos los mismos profesores son partícipes de discriminación o rechazo frente a esta población.
Antioquia Vereda Granizal	El índice de matoneo reportado corresponde al 8% de la población de NNA, sin embargo es importante aclarar que en algunos casos el maltrato no es reconocido como tal, sino como una conducta normal de “corrección social”.
Bolívar ³²¹	A raíz de la búsqueda del control del territorio por parte de grupos armados al margen de la ley se han incrementado las amenazas a líderes sociales y el reclutamiento forzado
Cundinamarca ³²²	Reclutamiento forzado por parte de bandas criminales o grupos armados al margen de la ley son altos y consumo de drogas psicoactivas y de alcohol en NNA desde muy corta edad.

³¹⁹ En materia de protección, los NNA se ven expuestos a varios factores de riesgo que tienen que ver con la manera como se relacionan en el entorno en el que viven. En este sentido, el primer factor de riesgo es el maltrato físico y/o psicológico.

³²⁰ Estos datos fueron proporcionados por los padres o cuidadores de los menores.

³²¹ Informe analítico Departamento de Bolívar. Pag. 4, “Se tiene conocimiento de amenazas a líderes de la zona alta y baja de El Carmen de Bolívar, los cuales denunciaron en un Subcomité de Prevención y Protección llevado a cabo a comienzos del mes de marzo en la ciudad de Cartagena, la presencia de ex integrantes de grupos paramilitares que operaban en la zona – ahora conocidos como Clan del Golfo o Usuga-, los cuales llevan a cabo actividades ilícitas, delincuenciales y buscan el control del territorio y su población a través de las violaciones de derechos humanos y el miedo. El riesgo de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes está latente y se ha convertido en una amenaza para la sostenibilidad de los retornos y la permanencia de las comunidades en el territorio”.

³²² Informe analítico del Departamento de Cundinamarca. Pag. 7 “Asimismo, para el caso de la provincia del Sumapaz y de los demás municipios del departamento es importante señalar que se requieren adelantar acciones en el marco de los Subcomités de Prevención y Protección que conlleven a la prevención del consumo, así como del pandillismo y posible reclutamiento de organizaciones delincuenciales ligadas al narcotráfico, toda vez que son los NNA y Jóvenes los grupos poblacionales más propensos a ser víctimas de tales que hechos, que dado el contexto de amenazas y control social de grupos armados registrados en municipios como Venecia, pueden desembocar en desplazamiento forzado.”

Regional Municipio	Situación actual de derechos de los NNA en situación de desplazamiento forzado
Magdalena Medio ³²³	Sur de Bolívar: Riesgo latente de los jóvenes de ser reclutados y ser convocados como “raspadores” en los cultivos de coca, como transportadores de oro y drogas dentro de los municipios que conforman el Magdalena Medio. Muchos de estos NNA son forzados también a ejercer la prostitución aparte de trabajos forzosos.
Sucre	Golfo de Morrosquillo: NNA expuestos a reclutamiento forzado por grupos BACRIM que hacen presencia en la mayoría del territorio Nacional y que se posicionaron en zonas estratégicas con fines delictivos para el tráfico de drogas, la extorsión y tiene un alto nivel de influencia sobre el control del territorio.

Persisten para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes las causas estructurales de exclusión que se evidencian en serias deficiencias en mecanismos de prevención y protección frente a sus derechos, es por ello que continúan presentándose problemáticas como desescolarización, deserción escolar, precariedad en infraestructura y servicios educativos, persistencia en prácticas de reclutamiento forzado, explotación, trabajo, desnutrición, embarazo adolescente, abuso sexual, etc.; Igualmente, persisten barreras para la superación de las exclusiones estructurales que se materializan en desempleo juvenil, ausencia de políticas efectivas de empleo juvenil en territorio.

Por otra parte para la Vereda Granizal (Antioquia) se tuvo conocimiento, que aproximadamente 23.000 personas en situación de desplazamiento forzado, ubicadas en un terreno de invasión y en alto riesgo, sin acceso a servicios públicos domiciliarios, sin reconocimiento por parte de la administración municipal como habitantes del territorio, con exclusión total frente a la oferta institucional, carencia en acceso a la prestación efectiva de servicios salud, de igual forma a esta comunidad se le ha negado la participación efectiva en los escenarios de incidencia en la formulación de políticas públicas.

Las falencias en la implementación de la política pública distan de concretar el goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.

³²³ Informe analítico del Magdalena Medio Pág. 3,4. Se suma a las situaciones anteriormente conocidas y reportadas, lo descrito por habitante de la Vereda Puerto Matilde, quien expresa que ante la salida de las FARC de la zona, han llegado a la zona de manera paulatina integrantes del ELN a las veredas Puerto Matilde, Santo Domingo, la Cooperativa, San Francisco y el Tamar de los municipios de Yondó y Cantagallo, así mismo, se conoce que este grupo armado presión e implementa estrategias para el reclutamiento de menores de edad, especialmente haciéndoles ofrecimientos de dinero con cifras cercanas al millón de pesos mensuales, participación en los montos de las extorsiones que ejecuten en la zona, entre otros “engaños” que para los jóvenes en la situación de pobreza y exclusión social en que viven, les resultan atractivos.

4.8. REFLEXIONES EN MATERIA DE GARANTÍA A LOS DERECHOS HUMANOS A LAS DIFERENTES POBLACIONES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.

La crisis humanitaria evidenciada por la Corte Constitucional en los Autos 006 de 2008, 092 de 2008, 252 de 2008, 004 de 2009, 005 de 2009, 006 de 2009, 902 de 2009, 173 de 2012 y 174 de 2012, si bien en criterio de esta Delegada permanece, es evidente que ha sufrido transformaciones, no solo por el nivel de afectación e intensidad del conflicto armado, sino también por las perspectivas y situaciones de las comunidades. En casos emblemáticos identificados por la Corte, como por ejemplo de Cacarica, Curvaradó y Jiguamiandó y La Larga Tumaradó, en la subregión del Bajo Atrato, se fueron consolidando procesos de retorno, en su gran mayoría sin acompañamiento y sin observancia de los principios definidos por la Ley.

En el pacífico nariñense, en el Guaviare y Meta se presentaron procesos de retorno cuya sostenibilidad se encuentra en entredicho, así como la permanencia de las comunidades negras e indígenas, con ocasión de dinámicas como la minería ilegal, la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito y la presencia de nuevas estructuras armadas ilegales.

Como ha indicado esta Entidad en los diferentes informes de cumplimiento a las órdenes de los diferentes Autos de seguimiento de la Sentencia T-25 de 2004, las políticas y estrategias que se han diseñado desde el gobierno nacional y regional para dar respuesta a la declaratoria de que los derechos de la población con especial protección constitucional son sistemática y masivamente inobservados, han sido insuficientes y no ha logrado consolidarse un ejercicio articulado de Estado que permita menguar la crisis de derechos de esta población y dar cabal cumplimiento a las órdenes constitucionales.

De otra parte, con la expedición de la Ley 1448 y de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, se ha priorizado la asignación presupuestal para el cumplimiento de estas disposiciones legales de atención a víctimas, en particular de lo que tiene que ver con los procesos de reparación colectiva y de restitución de derechos étnico territoriales. Sin embargo estas disposiciones legales tampoco se han cumplido a cabalidad.

Esto ha llevado a niveles altos de inconformidad y confusión en las comunidades, pues se han visto abocados a una realidad de bajos niveles de transformación de las condiciones de vida, y más bien, se ha evidenciado una desarticulación entre las diferentes disposiciones de la política pública. En muchos territorios étnicos, se iniciaron entonces procesos de caracterización, los cuales no fueron a cabalidad realizados y no redundaron en la transformación efectiva de las condiciones de las personas.

Posteriormente, se inician procesos de consulta previa encaminados a concertar medidas de reparación colectiva como sujetos étnicos. Y en adición, algunas

comunidades también inician procesos administrativos y judiciales para hacer parte de procesos de restitución de derechos étnicos territoriales.

En síntesis, los procesos sociales de las comunidades victimizadas han sido saturados en una lógica institucional que en muchos casos no se corresponde con las dinámicas culturales ancestrales, generándose niveles de apatía y de desconfianza hacia el estado en razón a que toda esta intervención en pocos casos ha significado garantía y goce efectivo de derechos.

A esta situación descrita, en la vigencia 2017 debe agregarse lo mencionado previamente con la dificultad de implementar los Acuerdos de Paz con perspectiva étnica y enfoque diferencial, así como la falta de articulación de la nueva política pública de los acuerdos de paz con las disposiciones previas como lo dispuesto en los Autos 004 y 005 de 2009. Esta situación no sólo es preocupante desde la perspectiva de la implementación de la política pública y su articulación, sino también porque la falta de cumplimiento redundará en mayores situaciones de riesgo, las cuales para el presente año, ubican a la población étnica como uno de los sectores que más se ven afectados por las amenazas y asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos³²⁴.

Hasta tanto no se implemente una Política Pública integral y coordinada para la atención de población en situación de desplazamiento forzado vulnerable y protegida por la jurisprudencia constitucional, no será posible hablar de superación de condiciones de vulnerabilidad, pues mientras no se brinde las herramientas y medios necesarios, diferenciales y pertinentes para la generación de ingresos; una educación inclusiva; acceso a la salud en condiciones dignas; y soluciones de vivienda accesibles, continuará la demanda de ayudas humanitarias y la emergencia se convertirá en un estado permanente en cuanto a la atención de necesidades de esta población.

Para la Defensoría del Pueblo es de destacar la expedición por parte de la Corte Constitucional del Auto 266 de 2017, no sólo porque reafirma lo que ha venido planteándose desde esta entidad, sino también que en su orden cuarta dispone a las entidades de gobierno nacional la obligación de informar cómo presupuestalmente cumplirán las medidas de los Autos Étnicos, orden a la cual se le prestará especial atención desde esta entidad pues efectivamente la falta de disposición presupuestal es uno de los escollos principales que impiden la superación del ECI.

Para el caso de la población en riesgo y situación de desplazamiento forzado con OSIGD, se encuentra que hay que superar los bloqueos institucionales, prácticas inconstitucionales y otras formas de discriminación que impiden el acceso a la garantía efectiva de derechos, que están asociadas a: (i) la perpetuación de estereotipos de género, por parte de servidores públicos que reproducen y usan expresiones discriminatorias y violentas asociadas al acceso a las rutas de derechos; (ii) la falta de priorización de la entrega de la atención humanitaria para población desplazada con

³²⁴ Ver Informe de Riesgo 010 de 2017.

OSIGD, y la ausencia de acompañamiento en los procesos de retorno, reubicación e integración local, lo que genera una imposibilidad de acceso a las medidas de estabilización socioeconómica y restablecimiento de los derechos; (iii) las barreras socioculturales, por razón de la discriminación la población desplazada con OSIGD, que dificultan la integración en los lugares receptores, lo cual impide que exista un contexto propicio para restablecer su vida, teniendo en cuenta que se vuelven a enfrentar a una cultura hegemónica que violenta la diferencia.

4.9. CONCLUSIONES

- Se constata una reiterada dilación institucional para el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional, en los Autos 006 de 2008, **092 de 2008**, 252 de 2008, 004 de 2009, 005 de 2009, 006 de 2009, 902 de 2009, 173 de 2012 y 174 de 2012.
- Se continúa trasgrediendo los derechos como población vulnerable³²⁵, a saber los derechos a la vida, a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la salud y el acceso a actividades productivas, protegidas en la normativa internacional y nacional vigente. Especialmente por lo consagrado en las leyes 387 de 1987, 1448 de 2011, Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, así como la Sentencia T-025, y los Autos de seguimiento.
- Persisten las fallas en el registro y caracterización de la población desplazada vulnerable, lo que incide en la atención por cuanto les restringe el acceso a las acciones afirmativas con enfoque diferencial que legalmente les benefician, constituyendo esta situación en una barrera para el goce efectivo de derechos y en un proceso constante de revictimización.
- El desconocimiento por parte de las autoridades competentes de las disposiciones legales y ordenes constitucionales de la inclusión del enfoque diferencial como un principio transversal de la política pública de atención y prevención del desplazamiento forzado, convierten toda acción gubernamental en un retroceso para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, dado que necesariamente implica la inversión de recursos y tiempo cuyos resultados son nulos y se encuentran mediados por procesos desgastantes e improductivos para las poblaciones vulnerables protegidas por la CC .
- Existe la necesidad de un mayor amparo de la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado con OSIGD, la cual se enfrenta a bloqueos institucionales, prácticas inconstitucionales y otros factores de discriminación que ahondan sus condiciones de exclusión, vulnerabilidad, segregación y marginalidad ³²⁶.

³²⁵ Violaciones de los derechos mínimos de la población desplazada señalados en la Sentencia T-025/04, Constitución política (art. 11, C.P.), a la dignidad a la integridad física, psicológica y moral (art. 12, C.P.) y a la salud (art. 49 C.P.).

³²⁶ Las conclusiones específicas sobre la población desplazada con OSIGD, se encuentran en el informe completo sobre la situación de derechos de la población en riesgo y/o situación de desplazamiento con OSIGD, adjunto en los anexos: Delegada para los derechos de la población desplazada (2017). Informe sobre la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-periodo 2017.

4.10. RECOMENDACIONES:

Frente a este panorama de incumplimiento y persistente vulneración de derechos a todas las poblaciones diferenciales víctimas del desplazamiento forzado, la Defensoría del Pueblo exhorta:

(i) A la Procuraduría General de la Nación (transcurridos 9 años de la emisión de los Autos de seguimiento diferenciales), que inicie las investigaciones pertinentes a las instituciones y funcionarios que no han cumplido con oportunidad, efectividad y pertinencia las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.

(ii) A la Honorable Corte Constitucional, para que de manera urgente y prioritaria estudie la posibilidad de emitir un pronunciamiento sobre el Estado de Cosas Inconstitucional, en relación con los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado con OSIGD, con el fin de ampliar el amparo, la protección y eliminar los bloqueos institucionales, prácticas inconstitucionales y otras formas de discriminación, especialmente en materia de: (i) la gratuidad notarial en la expedición del documento de identidad para personas trans con el cambio en el componente nombre y sexo; y, (ii) con la menor tramitología, para el acceso a los derechos a la verdad, la justicia, el retorno, la reubicación e integración local y las garantías de no repetición³²⁷.

³²⁷ Las recomendaciones se encuentran en el informe completo sobre la situación de derechos de la población en riesgo y/o situación de desplazamiento con OSIGD, se encuentra adjunto en los anexos: Delegada para los derechos de la población desplazada (2017). Informe sobre la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-periodo 2017-.

BIBLIOGRAFIA

- Asociación de Mujeres Campesinas, Negritudes y Emprendedoras para un Futuro de La Gabarra (AMUCANEFU). Informe de 21 de noviembre de 2017, elaborado por “Sobre implementación del Proyecto Productivo de Procesamiento de Productos Cárnicos de Cerdo de la Asociación de mujeres campesinas, negritudes y emprendedoras para un futuro – ANMUCANEFU de la Gabarra.
- Alto Comisionado para la Paz y Alta Consejería para el Postconflicto, Informe Conjunto del Gobierno Nacional en el marco del Auto 474 de 2017. Bogotá. Noviembre de 2017.
- Congreso de la República. Ley 1448 de 2011
- -----Ley 1482 de 2011
- -----Ley 1620 de 2013
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES Programa de Participación y Reparación Colectiva a las Víctimas en Colombia, Papeles para la Incidencia No. 10, junio de 2017.
- Corte Constitucional. Auto 006 de 2008
- ----- Auto 252 de 2008
- ----- . Auto 092 de 2008
- ----- Auto 004 de 2009
- -----Auto 005 de 2009
- ----- Auto 006 de 2009
- ----- Auto 008. Bogotá. 2009.
- ----- Auto 173 de 2012
- ----- Auto 174 de 2012
- ----- Anexo Complementario al Auto 373 de 2016.
- ----- Sentencia T-1033 de 2008
- ----- Sentencia T-977 de 2012

- ----- Sentencia T-086 de 2014
- ----- Sentencia T-063 de 2015
- ----- Sentencia T-876 de 2012
- ----- Sentencia T-918 de 2012
- ----- Sentencia T-552 de 2013
- ----- Sentencia T-771 de 2013
- ----- Sentencia T-099 de 2015
- ----- Sentencia SU-214 -2016
- ----- Sentencia T-392 de 2017
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. OAS/Ser. L/V/II.rev.2 Doc. 36 12 noviembre 2015 Original: inglés. 2015.
- -----Relatoría sobre los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI) de la CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/>
- Defensoría del Pueblo. Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos. “Análisis del proceso de formulación y ajuste de los Planes Integrales Únicos del periodo 2008-2011. Serie I. Seguimiento al cumplimiento a los autos de la sentencia T-025 de 2004”. Imprenta Nacional. Bogotá. Junio de 2013.
- -----Atención al Desplazamiento Forzado a tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011.Bogotá D.C., abril de 2015
- -----Observaciones al Informe del Gobierno Nacional en materia de vivienda urbana en el marco del Auto 160 de 2015. Bogotá. Agosto de 2015.
- ----- Observaciones de la Defensoría del Pueblo al Informe del Gobierno Nacional en materia de vivienda rural en el marco del Auto 162 de 2015. Bogotá. Agosto de 2015.
- -----Observaciones de la Defensoría del Pueblo al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 395 de 2015 sobre generación de ingresos urbano y rural. Bogotá. Enero de 2016.

- ----- Informe Defensorial sobre las zonas de Frontera, enero de 2017
- ----- Derechos de las Comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de estado de cosas inconstitucional y postacuerdo. Bogotá. Marzo de 2017
- Caracterización de las mujeres trans en riesgo y situación de desplazamiento forzado, trabajadoras sexuales de la localidad de Santa fe. Contenido en “Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de estado de cosas inconstitucional y Postacuerdo”. Abril de 2017.
- -----“Balance de las políticas territoriales de atención para la población en situación de desplazamiento del período 2012-2015”. Bogotá. Abril de 2017.
- ----- Informe ejecutivo de la Frontera con Venezuela (Visitas Defensoriales a los Departamentos de Arauca, Norte de Santander, Guajira, Guaviare, Guainía y Vichada, mayo de 2017.
- -----Documento de Observaciones sobre el Decreto 890 de 2017. Bogotá, 6 de julio de 2017.
- -----Matriz enviada por la La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, a la Honorable Corte Constitucional mediante oficio 4090-053-2017 de 15 de agosto de 2017 con listado de asentamientos precarios o informales acompañados por la Defensoría del Pueblo en el nivel regional. Agosto de 2017.
- Informes de poblaciones de las defensorías regionales de Antioquia, Atlántico, Casanare, Caldas, Cauca, Caquetá, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Guajira, Huila, Magdalena Medio, Ocaña, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca. Agosto de 2017.
- -----Relatoría visita conjunta Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, ACNUR, Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo a Norte de Santander. Septiembre de 2017.
- Informe defensorial seguimiento al cumplimiento de la orden segunda del Auto 386 de 2017 (seguimiento cumplimiento ordenes auto 173 de 2012 y compromisos de la mesa técnica del auto 505 de 2016). Octubre de 2017.
- ----- Informe de Comisión/caso familia reubicadas en el predio Gruzmanito-Ebejicó (Antioquia). 31 de octubre de 2017.

- -----Informes de Vivienda equipos en terreno Delegada para los Derechos de la Población Desplazada: Defensoría del Pueblo, Regional Medellín, Defensor Comunitario y Asesor de Desplazamiento, Informe Vulnerabilidad de Vivienda en los municipios del Norte y del Área Metropolitana de Medellín, Noviembre de 2017, Regional Huila, Asesor de Desplazamiento, Informe Estado de Derechos de la Población en situación de Desplazamiento Reubicada en el Macroproyecto “Bosques de San Luis” en la Ciudad de Neiva, noviembre de 2017, Defensoría Regional de Santander, Equipo en Terreno, Informe de Seguimiento al Derecho a la Vivienda en Bucaramanga y Girón. Noviembre de 2017, Regional Cundinamarca, Defensor Comunitario de Cundinamarca, matriz de seguimiento sobre Proyecto de Vivienda “Contigo con todos” en Fusagasugá. Noviembre de 2017, Regional Caldas, Asesora de Desplazamiento, matriz de seguimiento sobre Proyecto de Vivienda “Bosques de Bengala” en Manizales. Noviembre de 2017, y Regional Vichada, matriz de seguimiento sobre Proyecto de Vivienda “Villa Gladys” en Puerto Carreño. Noviembre de 2017.
- ----- Informes de trabajo en terreno de los Defensores/as Comunitarios/as en las zonas de Frontera, diciembre de 2017.
- Informe Defensorial Derechos Humanos de la población indígena embera katio, chamí y zenú en situación de desplazamiento forzado ubicada en la jurisdicción de la Defensoría Regional del Magdalena Medio. Diciembre de 2017.
- ----- Informe sobre el Derecho a la Vivienda adecuada de la Población Desplazada en Yopal. Documento sin fecha.
- ----- Sistema de Alertas Tempranas. Defensoría del Pueblo, Informe de Riesgo 010 de 2017
- -----Relatoría visita conjunta Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, ACNUR, Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo a Norte de Santander del 20 al 24 de noviembre de 2017, sobre caso de Proyecto Productivo en el marco del Plan de Reparación Colectiva Relatoría de Caso de los proyectos productivos en el marco del Plan de reparación colectiva, de la Asociación de Mujeres de Zulía – AMUCI-
- ----- Población desplazada Trans: Caso Bogotá-Escuela de Políticas Públicas Inclusivas para Personas Trans. 2018.
- Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Foro: Políticas Públicas Inclusivas para personas trans: Experiencias y retos:

<https://www.youtube.com/watch?v=Bt3UrOA2UmY&list=FL3j-V5LT1-bdKhXaJTHVrow&index=9&t=1309s>

- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Decreto 2460 de 2015.
- Departamento Nacional de Estadísticas. <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/encuesta-de-goce-efectivo-de-derechos>
- Departamento Nacional de Planeación. “Inversión territorial”. Presentación realizada por Mauricio Iregui García. Subdirector de Finanzas Públicas Territoriales en el “Seminario Economía Sectorial y Seguros: un insumo para la desiciones presupuestales 2018”. Bogotá. Agosto de 2017. Disponible en http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rqbXMIUguiAJ:www.fasecolda.com/index.php/download_file/view/8568/2248/+&cd=12&hl=es&ct=cInk&gl=co. Consulta hecha el 15 de septiembre de 2017.
- Defensoría del Pueblo Regional Antioquia. Estado de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, o en riesgo de serlo. Caso Mesa LGBTI, comuna 8 Medellín.
- Gobierno Nacional. La reparación integral: Un compromiso para la construcción de la paz estable y duradera VIII Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República. Abril de 2016.
- Gobierno Nacional. “Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara”. Página 229. Agosto de 2013.
- Meyer, John W & Rowan, Brian. “I. Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”. Contenido en “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”. Powell, Walter. Dimaggio, Paul. Compiladores. Serie nuevas lecturas de política y gobierno. México D.F: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión. 2001.
- Ministerio del Interior. Decreto 1397. 1996.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Alto Consejo para el Posconflicto. “OFI17-00145427/JMSC 112000. Cumplimiento al Auto 474 de 2017, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá. Noviembre de 2017.
- Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). 1979.

- ----- Asamblea General. Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género. AG/RES. 2653 (XLI-O/11). 2011.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Principios rectores del desplazamiento forzado interno. E/CN.4/1998/53/Add.2
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Principios de Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Yogyakarta, Indonesia. 2007.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio 169 de la OIT. 1989.
- Organización de Estados Americanos (OEA). Convención de Belém do Pará. Convención interamericana para prevenir, sancionar, erradicar la violencia contra la mujer. 1995.
- Portal de Alcaldes y Gobernadores. “Preguntas frecuentes. Ordenamiento y planeación del desarrollo territorial”. Bogotá, 2007. Consulta hecha el 25 de mayo de 2016. Disponible en <http://portalterritorial.gov.co/preguntas.shtml?apc=r-caqueta;x;x;x1-&x=80241>
- Presidencia de la República. Decreto Ley 4633 de 2011.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Procedimiento de Reparación Colectiva”. 8 de agosto de 2014. En: [https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/procesos_caracterizados/PROCEDIMIENTO DE REPARACION COLECTIVA V1.pdf](https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/procesos_caracterizados/PROCEDIMIENTO_DE_REPARACION_COLECTIVA_V1.pdf)
- -----Protocolo para el Acompañamiento a Retorno y Reubicaciones en el Marco de la Reparación Integral a Víctimas del Desplazamiento Forzado”. Mayo de 2014.
- ----- Respuesta a oficio 001787. Seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. 24 de noviembre de 2017.
- ----- Cuarto Informe Anual sobre los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de la política pública y el impacto de las medidas adoptadas para la garantía del Goce Efectivo de los Derechos de la Población Desplazada, Bogotá. Agosto de 2017.

- Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) “VI informe del SNARIV al Congreso”. Marzo de 2015.
- -----“Reparación integral: un compromiso para la construcción de la paz estable y duradera. VIII Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara.”. Bogotá. Abril de 2016.
- ----- “Primera parte. Una institucionalidad comprometida con las víctimas”. Contenido en “IX Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara”. Bogotá. Agosto de 2016.
- -----Presupuesto específico destinado a la política pública de víctimas vs. Los recursos pertenecientes al sistema General de participaciones. Contenido en “Informe Anual del Gobierno nacional. Agosto de 2017.
- Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). “Informe anual del Gobierno Nacional”. Bogotá. Agosto de 2017.
- UARIV-DANE. Boletín técnico. Encuesta de Goce Efectivo de Derechos. EGED-2013-2014, Bogotá enero 7 de 2015, tomado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/encuesta-de-goce-efectivo-de-derechos>
- UARIV. Resolución 090 de 2015.
- Informe de seguimiento a las acciones gubernamentales de protección a los grupos étnicos en situación de desplazamiento, período 2010-primer semestre de 2011.

Documentos en internet:

- Ministerio del Interior. Planes de Salvaguarda. <http://www.mininterior.gov.co/content/planes-de-salvaguarda-0>
- -----Ministerio del Interior. Plan Awa. http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s_awa_1.pdf
- -----Ministerio del Interior. Plan Nasa. http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s_nasa_version_preliminar.pdf
- -----Ministerio del Interior. http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/anexo_i.pdf
- -----Ministerio del

- Interior.http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/anexo_ii.pdf
- -----Ministerio del Interior.http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/anexo_iii.pdf
 - -----Ministerio del Interior.http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/anexo_iv.pdf
 - -----Ministerio del Interior. Plan de salvaguarda Chami y Katio. Disponible en http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s_chami_y_katio_poblacion_dispersa_0.pdf
 - -----Ministerio del Interior. Diagnóstico de participación. http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/diagnostico_participativo_pueblo_pijao.pdf
 - -----Ministerio del Interior. Planes de salvaguarda. <http://www.mininterior.gov.co/content/planes-de-salvaguarda-0>
 - Ministerio del Interior. <http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-de-asuntos-indigenas-rom-y-minorias>.
 - UARIV. Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional”. Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). En: http://www.unidadVictimas.gov.co/images/docs/2013/2013_2012011000407.pdf

ANEXOS:

- Defensoría del Pueblo. Defensoría Regional Antioquia. Defensor Comunitario y Asesor de Desplazamiento. Informe Vulnerabilidad de Vivienda en los municipios del Norte y del Área Metropolitana de Medellín, Diciembre de 2017
- Defensoría del Pueblo. Defensoría Regional Huila. Asesor de Desplazamiento, Informe Estado de Derechos de la Población en situación de Desplazamiento Reubicada en el Macroproyecto “Bosques de San Luis” en la Ciudad de Neiva, noviembre de 2017
- Defensoría del Pueblo. Defensoría Regional Santander. Equipo en Terreno, Informe de Seguimiento al Derecho a la Vivienda en Bucaramanga y Girón. Noviembre de 2017
- Defensoría del Pueblo. Defensoría Regional Casanare. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Informe sobre el Derecho a la Vivienda adecuada de la Población Desplazada en Yopal
- Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Matriz de seguimiento a proyectos de vivienda gratuita: Regional Cundinamarca, Defensor Comunitario de Cundinamarca, matriz de seguimiento sobre Proyecto de Vivienda “Contigo con todos” en Fusagasugá. Noviembre de 2017, Regional Caldas, Asesora de Desplazamiento, matriz de seguimiento sobre Proyecto de Vivienda “Bosques de Bengala” en Manizales. Noviembre de 2017, y Regional Vichada, matriz de seguimiento sobre Proyecto de Vivienda “Villa Gladys” en Puerto Carreño. Noviembre de 2017
- -----Informe sobre la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-periodo 2017-.
- -----Reservados Informe Poblaciones 2017 (información de nombres de personas en situación de discapacidad, mencionados en el informe general).
- Defensoria del Pueblo. Defensoría Regional Magdalena Medio. Situación de la Comunidad Retornada del corregimiento Cienaga de Opón de Barrancabermeja. Mayo de 2018